

# Journal officiel

## de l'Union européenne

L 49

Édition  
de langue française

Législation

51<sup>e</sup> année

22 février 2008

Sommaire

### II Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire

#### DÉCISIONS

##### Commission

2008/136/CE:

- ★ **Décision de la Commission du 22 juin 2006 sur le financement *ad hoc* des radiodiffuseurs de service public néerlandais C 2/2004 (ex NN 170/2003) [notifiée sous le numéro C(2007) 2084] <sup>(1)</sup> ... 1**

2008/137/CE:

- ★ **Décision de la Commission du 7 mars 2007 concernant l'aide d'État C 10/06 (ex N555/05) — Cyprus Airways Public Ltd — Plan de restructuration [notifiée sous le numéro C(2007) 300] <sup>(1)</sup> ..... 25**

<sup>(1)</sup> Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

## II

(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)

## DÉCISIONS

## COMMISSION

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du 22 juin 2006

sur le financement *ad hoc* des radiodiffuseurs de service public néerlandais C 2/2004  
(ex NN 170/2003)

[notifiée sous le numéro C(2007) 2084]

(Le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi)

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

(2008/136/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

considérant ce qui suit:

## I. PROCÉDURE ET CONTEXTE

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

## 1. PROCÉDURE

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

(1) En 2002 <sup>(2)</sup> et 2003 <sup>(3)</sup>, la Commission a reçu plusieurs plaintes alléguant que le système de financement public existant pour les radiodiffuseurs publics néerlandais constituait une aide d'État illégale et incompatible au sens de l'article 87(1) du traité CE.

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations en vertu des dispositions précitées <sup>(1)</sup>,

(2) Au cours de l'examen préliminaire de ces plaintes, la Commission a reçu des informations complémentaires des plaignants <sup>(4)</sup> et des autorités néerlandaises <sup>(5)</sup>.

vu ces observations,

<sup>(2)</sup> Par lettre du 24 mai 2002 de CLT-UFA SA et les filiales associées RTL/Holland Media Groep SA et Yorin TV BV; par lettre du 10 octobre 2002 de SBS Broadcasting; par lettre du 28 novembre 2002 de VESTRA.

<sup>(3)</sup> Par lettre du 3 juin 2003 de l'Association néerlandaise des éditeurs de journaux et par lettre du 19 juin 2003 de la maison d'édition *De Telegraaf*.

<sup>(4)</sup> Par lettres du 29 juin 2002, 28 octobre 2002, 21 février 2003 et deux lettres datées du 19 juin 2003.

<sup>(5)</sup> Par lettres des 12 et 18 septembre 2002, en réponse à une demande d'informations de la Commission du 24 juin 2002.

<sup>(1)</sup> JO C 61 du 10.3.2004, p. 8.

- (3) À l'issue de l'examen préliminaire des aides alléguées, la Commission a informé les Pays-Bas par une lettre datée du 3 février 2004, de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88(2) du traité CE à l'égard de certaines mesures pouvant être qualifiées d'aides nouvelles.
- (4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(6)</sup>. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations concernant cette aide.
- (5) Les Pays-Bas ont répondu à la décision d'ouvrir la procédure par une lettre datée du 30 avril 2004. La Commission a également reçu des observations de 11 parties intéressées <sup>(7)</sup>. Par une lettre du 29 avril 2004, la Commission a transmis ces observations aux Pays-Bas. La réponse des autorités néerlandaises a été reçue dans une lettre datée du 13 août 2004.
- (6) La Commission a posé des questions complémentaires aux autorités néerlandaises par des lettres datées du 4 janvier et du 25 mai 2005, auxquelles les autorités néerlandaises ont répondu par des lettres datées du 27 janvier et du 25 juillet 2005. Des informations complémentaires ont été données par un des plaignants (*De Telegraaf*) le 25 juillet 2005 et par les autorités néerlandaises le 2 septembre. La Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités néerlandaises par un courrier électronique daté du 22 novembre 2005, auquel les autorités ont répondu le 25 novembre 2005. La Commission a décidé après une réunion avec les autorités que des précisions supplémentaires étaient nécessaires. À cette fin, une demande d'information a été envoyée aux autorités néerlandaises le 22 décembre 2005, à laquelle les autorités néerlandaises, s'étant vu accorder un délai, ont répondu le 3 février 2006. Cette réponse a donné lieu à un échange supplémentaire de courriers électroniques entre les autorités néerlandaises et la Commission en février et en avril 2006.
- (7) Une réunion entre les autorités néerlandaises et la Commission s'est tenue le 24 septembre 2004. Une réunion avec *De Telegraaf* a eu lieu le 27 octobre 2004. Une réunion avec *Broadcast Partners* s'est tenue le 5 janvier 2005. La Commission a rencontré RTL le 27 juillet 2005 et VESTRA le 23 septembre 2005. Elle a eu une autre réunion avec les autorités néerlandaises les 1<sup>er</sup> et 14 février 2006.
- (8) Outre cette procédure concernant les «aides nouvelles», le financement des radiodiffuseurs de service public (ci-après dénommés «RSP») par les financements annuels de l'État et le fonds de promotion (*Stifo, Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties*) <sup>(8)</sup> est examiné dans une procédure distincte sur les «aides existantes» (voir aide d'État n° E-5/2005). Dans la présente décision, la Commission ne fera référence aux mesures faisant l'objet de la «procédure sur les aides existantes» que dans la mesure où cela sera nécessaire pour donner une vue globale du financement des radiodiffuseurs publics. Elle ne traitera toutefois pas de la question de la compatibilité des financements annuels réguliers et des financements du fonds de promotion avec les règles relatives aux aides d'État.
- (9) La présente décision se limitera également à l'évaluation du financement des activités de base des RSP (appelées missions principales) et exclura donc les activités annexes telles que les services de nouveaux médias, l'offre de services de SMS et l'i-mode. De même, elle ne portera pas sur l'investissement de NOS dans l'opérateur de réseau Nozema, qui n'aurait, selon les plaintes, pas été conforme aux conditions du marché. Ces questions seront traitées séparément.
- (10) Enfin, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen englobe la procédure à compter de 1992. Néanmoins, il apparaît que les premiers financements *ad hoc* n'ont été effectués qu'en 1994. En outre, les chiffres jusqu'en 2005 sont maintenant disponibles et devraient être pris en considération. La décision couvrirait donc la période allant de 1994 — date du premier paiement *ad hoc* — à 2005 — qui est la dernière année pour laquelle il existe des chiffres définitifs. Il est à noter que les autorités néerlandaises ont invité la Commission à prendre également en compte l'année 2006. Toutefois, les chiffres pour cette année ne sont que prévisionnels et ne peuvent donc pas être pris en considération.

## 2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DU SYSTÈME DE RADIODIFFUSION PUBLIQUE

- (11) Ce chapitre présentera tout d'abord dans la section 2.1 les acteurs du secteur de la radiodiffusion (publique), puis dans la section 2.2, les différents éléments du système de financement du secteur de la radiodiffusion néerlandaise en général. Dans cette optique, il décrira les dispositions juridiques chargeant les radiodiffuseurs d'une mission de service public, expliquera les différents mécanismes de financement (financements annuels et *ad hoc*), et enfin, présentera les réserves que les radiodiffuseurs publics ont constituées et utilisent pour l'accomplissement de leur mission de service public. Seront examinées ensuite les activités commerciales exercées par les radiodiffuseurs publics néerlandais (section 2.5). La section 2.6 explique l'acquisition des droits du football par la NOS et la section 2.7 traite de la relation entre les radiodiffuseurs et les câblo-opérateurs. Enfin, la section 2.8 définit les mesures qui font l'objet de la présente procédure.

<sup>(6)</sup> Voir note 1 de bas de page.

<sup>(7)</sup> Association of Commercial Television in Europe (ACT), par une lettre datée du 15 avril 2004; Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD), par fax daté du 8 avril 2004; Broadcast Partners, version finale par lettre datée du 27 avril 2004; CLT-UFA, RTL/HMG et Yorin (ci-après dénommées CLT-UFA), par lettre datée du 14 avril 2004; De Telegraaf, par lettre du 15 avril 2004; Groep Nederlandse Dagbladpers, par lettre datée du 21 avril 2004; Publieke Omroep, par lettre datée du 21 avril 2004; SBS Broadcasting BV, par lettre datée du 26 avril 2004; Branchevereniging van Nederlandse kabelbedrijven (VECAI) par lettre datée du 8 avril 2004; Vereniging van Commerciële Radio (VCR), par lettre datée du 13 avril 2004.

<sup>(8)</sup> Affaire NN 32/91 approuvée par la Commission en juillet 1991.

## 2.1. Acteurs du secteur de la radiodiffusion (publique)

- (12) Le système de radiodiffusion de service public est composé de différentes organisations, dont huit associations privées (radiodiffuseurs privés ayant des membres chargés d'une mission de service public) et dix fondations privées (radiodiffuseurs privés n'ayant pas de membres chargés d'une mission de service public) <sup>(9)</sup>.
- (13) Outre les radiodiffuseurs visés au considérant 12, le système de radiodiffusion de service public comporte un autre acteur, la NOS, qui joue un double rôle. Son premier rôle est celui d'un radiodiffuseur de service public, chargé des programmes de télévision et de radio (sous le nom de «NOS RTV»). Son second rôle consiste à coordonner l'ensemble du système de radiodiffusion de service public; il est rempli par le conseil d'administration de la NOS («Publieke Omroep», ci-après dénommé «PO»). Le PO, dont les fonctions et missions sont définies par la Loi sur les médias, encourage la coopération entre les radiodiffuseurs publics, coordonne les trois chaînes de télévision publique et fait rapport deux fois par an à l'autorité des médias sur les activités des radiodiffuseurs publics.
- (14) La NOS reçoit un financement du budget des médias, à la fois pour les activités exercées en tant que «PO» et en tant que «NOS RTV».
- (15) Les programmes de télévision de service public sont diffusés par les radiodiffuseurs publics sur trois chaînes publiques <sup>(10)</sup>.
- (16) L'organisation néerlandaise de production d'émissions (*Nederlands Omroepbedrijf*, ci-après dénommée «NOB») fait également partie du système de radiodiffusion publique. La NOB réalise l'enregistrement, la préparation de la transmission et la transmission de sons, d'images en mouvement et de données à tous les canaux de distribution possibles. Elle fournit ces services aux radiodiffuseurs commerciaux et aux radiodiffuseurs de service public. Le gouvernement néerlandais considère les services fournis aux radiodiffuseurs de service public comme des services publics; à ce titre, ils font l'objet d'un financement public <sup>(11)</sup>.
- (17) Une Fondation distincte (*Stichting Ether Reclame*, ci-après dénommée «STER») a la responsabilité exclusive de la vente d'espaces publicitaires et de la diffusion de publicités sur les chaînes publiques. La STER est responsable du temps de diffusion accordé. Les revenus générés par la STER sont directement transférés à l'État.
- (18) Outre les radiodiffuseurs de service public, plusieurs radiodiffuseurs commerciaux opèrent au niveau national. Il s'agit de: RTL (RTL4, 5 et 7 du groupe CLT-UFA), SBS6, NET5 et Veronica (du groupe de radiodiffusion SBS) et Talpa (Talpa Media Holding). Leurs principaux revenus proviennent de la publicité télévisée.

<sup>(9)</sup> Les associations ayant des membres sont KRO, AVRO, NCRV, EO, TROS, BNN, VARA et VPRO. Les organisations privées autonomes sont: NPS, Teleac/NOT, RVU, VKZ, RKK, HOS, NMO, OHM, NIK, BOS.

<sup>(10)</sup> Cela inclut «Nederland 1, 2 et 3».

<sup>(11)</sup> Cf. article 90 de la Loi sur les médias.

## 2.2. Cadre régissant la radiodiffusion de service public

- (19) Le secteur de la radiodiffusion est actuellement régi par la Loi sur les médias et le Décret sur les médias. La loi autorise les radiodiffuseurs publics à exercer quatre catégories d'activité, définies dans la Loi sur les médias en vigueur en tant que «mission principale», «mission accessoire», «activités annexes» et «activités associatives». Les radiodiffuseurs publics peuvent prétendre à un financement de l'État pour les «missions principales» et les «missions accessoires».

### 2.2.1. Définitions juridiques

#### Missions principales

- (20) L'article 13(c)(1) de la Loi sur les médias décrit la «mission principale» des radiodiffuseurs de service public comme suit:
- garantir une offre de programmes pluraliste et de qualité pour une diffusion générale, dans les domaines de l'information, de la culture, de l'éducation et du divertissement, au niveau national, régional et local, et transmettre ou faire transmettre ces derniers sur des canaux ouverts;
  - exercer toutes les activités en rapport avec l'offre de programmes et la transmission nécessaire en la matière;
  - diffuser des programmes destinés aux pays et régions autres que les Pays-Bas et aux citoyens néerlandais séjournant à l'étranger.
- (21) L'article 13c(2) de la Loi sur les médias définit les obligations générales que doivent remplir les programmes diffusés par les radiodiffuseurs: ils doivent «donner une image équilibrée de la société et présenter les différents intérêts et points de vue sur la société, la culture et la philosophie au sein de la population» et:
- Les programmes doivent être accessibles à l'ensemble de la population dans les zones concernées;
  - ils contribuent au pluralisme et à la diversité culturelle aux Pays-Bas (...).
- (22) De plus, le temps de programmation total devant être attribué aux différentes catégories, telles que la culture, l'éducation et le divertissement, est régi au moyen de pourcentages prescrits <sup>(12)</sup>.
- (23) L'article 16 de la Loi sur les médias prévoit que certaines missions sont remplies par NOS RTV et en donne le détail. Les sports, incluant sans s'y limiter les compétitions, matchs de coupe et manifestations sportives internationales, sont couverts. La loi ne prévoit pas de pourcentage du temps de diffusion total devant être consacré à ces événements sportifs. Dans la pratique, NOS RTV vise à consacrer 9-11 % du temps de diffusion total aux programmes sportifs <sup>(13)</sup>.

<sup>(12)</sup> Cf. articles 50 et 54 de la Loi sur les médias.

<sup>(13)</sup> Voir le plan d'orientation 2000-2010 de la NOS.

- (24) Les associations de radiodiffusion se voient attribuer un temps de diffusion pour l'offre de programmes télévisés nationaux et ont droit à un financement de l'État pour l'accomplissement de cette mission [article 31(4), Loi sur les médias].

#### Missions accessoires

- (25) Conformément à l'article 13c(3) de la Loi sur les médias, qui a été introduit en 2000, le système de radiodiffusion publique «peut également remplir sa mission, comme mentionné dans le premier paragraphe, en proposant des moyens de fourniture et de distribution de contenus de programmes, autres que ceux inclus dans le paragraphe (1)(a)». En d'autres termes, les radiodiffuseurs de service public peuvent diffuser le contenu de service public visé au considérant 20 à titre de mission principale, sur d'autres supports de médias (Internet, p. ex.).
- (26) Ces missions, que l'on qualifie de «missions accessoires», doivent remplir un certain nombre de conditions. Par exemple, elles ne doivent pas servir à générer des profits pour des tierces parties (art. 55, Loi sur les médias). La gestion d'un site Web ou d'une chaîne thématique sont des exemples de missions accessoires.
- (27) Il faut également préciser que l'exploitation des missions «principales» comme «accessoires» génère des revenus pour les radiodiffuseurs de service public, qu'ils doivent utiliser à des fins de service public <sup>(14)</sup>.

#### Activités annexes et associatives

- (28) Les radiodiffuseurs de service public néerlandais peuvent également exercer des activités appelées activités annexes et activités associatives. Les activités annexes <sup>(15)</sup> doivent remplir un certain nombre de conditions réglementaires. Elles incluent, par exemple, la vente de guides de programmes, le parrainage, la vente de droits de diffusion et de supports liés aux programmes, la location de locaux à usage de bureaux et l'organisation de spectacles en plein air.
- (29) Les autres activités sont les «activités associatives». Il s'agit des activités exercées par les associations de radiodiffusion pour leurs membres. Elles incluent la publication de magazines et l'organisation et la vente de voyages.

#### 2.2.2. Mandat et contrôle

- (30) Une autorité des médias indépendante (*Commissariaat voor de Media*) est chargée de veiller au respect des obligations financières et de programmation fixées par la Loi sur les médias et la législation concernant sa mise en œuvre (article 9, Loi sur les médias).
- (31) L'autorité des médias a une mission légale, énoncée à l'article 134 de la Loi sur les médias, qui consiste à veiller à

ce que les radiodiffuseurs publics remplissent leurs obligations, et notamment qu'ils respectent les quotas fixés pour les différents types de programme. La Commission des médias peut infliger des amendes en cas de non-respect de ces obligations. De plus, l'autorité des médias contrôle le respect, par les radiodiffuseurs, des restrictions légales en matière de parrainage et de publicité.

- (32) Elle contrôle annuellement la conformité des comptes des radiodiffuseurs publics, sur la base des rapports de comptabilité soumis, avec les dispositions de la Loi sur les médias, du Décret sur les médias et du manuel financier. Le cas échéant, l'autorité officialise les montants (inscrits au budget) pour la distribution courante de programmes (articles 100 et 101, Décret sur les médias).

#### 2.3. Sources de financement des radiodiffuseurs de service public

- (33) Les principales ressources financières des RSP sont les financements annuels reçus de l'État. Pour absorber les fluctuations budgétaires, les RSP sont autorisés à constituer des réserves. De plus, ils reçoivent des financements *ad hoc* à partir de 1994.
- (34) Comme l'évaluation de la compatibilité du financement *ad hoc* ne peut être effectuée sans tenir compte des autres sources de financement public, la description suivante concerne tant les financements annuels que les financements *ad hoc*. (Cela étant, les financements annuels et les financements du Stifo ne font pas l'objet de la présente décision, mais seront évalués séparément dans le cadre de l'examen en cours des «aides existantes» n° E-5/2005.)

##### 2.3.1. Financements annuels

- (35) Les radiodiffuseurs publics néerlandais reçoivent des contributions financières annuelles du budget de l'État consacré aux médias. Sur la période 1994-2005, elles s'élevaient à près de 7,1 milliards d'euros. De ce montant, environ 819,6 millions d'euros ont été transférés au PO pour son rôle de gestion et de coordination; les 6,3 milliards d'euros restants ont été versés aux différents radiodiffuseurs. Plusieurs sources alimentent le budget consacré aux médias: la redevance de radiodiffusion (prélevée auprès des contribuables), les recettes publicitaires de la STER et les intérêts du fonds général de radiodiffusion (*Algemene Omroepreserve*, ci-après dénommé «AOR») <sup>(16)</sup>. Le budget des médias fixe un plafond pour le montant du financement annuel pouvant être mis à disposition des radiodiffuseurs publics (et autres organisations de médias).

##### 2.3.2. Stifo

- (36) Outre les financements annuels, les radiodiffuseurs publics ont reçu des financements du Stifo (fonds de promotion des

<sup>(14)</sup> Le parrainage, mais également les recettes provenant de la vente de billets, d'abonnements, de services de SMS, etc. (Voir manuel financier, version 2005, p. 18).

<sup>(15)</sup> Introduites dans la Loi sur les médias par un acte du 5 juillet 1997.

<sup>(16)</sup> L'AOR est une réserve prévue pour la radiodiffusion publique et gérée par l'autorité des médias. Elle sert également à couvrir les déficits engendrés par des baisses des recettes publicitaires au cours d'un exercice budgétaire. Elle intervient en cas de liquidation d'un radiodiffuseur public n'ayant pas de réserves propres et sert de compte courant entre le ministre et l'autorité des médias. Enfin, elle couvre en général les coûts supplémentaires liés à l'augmentation des prix. Les financements annuels ne tiennent compte de l'augmentation des prix que deux ans après cette dernière. L'AOR sert donc de régulateur pour cette période.

productions culturelles). Les fonds provenant du Stifo peuvent constituer une aide d'État, mais la mesure a été approuvée par la Commission sous le numéro NN 32/91. L'aide du Stifo doit donc être considérée comme une aide d'État existante. Les financements du Stifo aux différents radiodiffuseurs de service public (le PO n'en a pas reçu) s'élevaient à 155 millions d'euros sur cette période.

### 2.3.3. Financements ad hoc

- (37) Outre les transferts aux considérants 34 et 35, qui sont considérés comme les sources normales de financement des RSP, les radiodiffuseurs publics ont reçu plusieurs financements *ad hoc*. Ces derniers ont été versés soit directement aux radiodiffuseurs, soit par l'intermédiaire de fonds et réserves spéciaux.

#### 2.3.3.1. Financements des fonds d'appoint

- (38) Les fonds d'appoint sont une réserve du budget des médias. Durant la période 1996-1998, un montant de [...] millions d'euros a été transféré du fonds d'appoint à NOS RTV. Ces fonds ont été mis en place en 1996 pour le cofinancement de l'augmentation du prix des droits de diffusion. Les conditions d'attribution de ces fonds ont été adoptées d'un commun accord par l'État et les radiodiffuseurs publics. Si les radiodiffuseurs publics ne peuvent acheter, à partir de leurs budgets ordinaires, les droits dont le prix a subi une augmentation excessive, l'État complète les fonds, c'est-à-dire qu'il cofinance par un montant égal l'acquisition de ces droits.

#### 2.3.3.2. Financements du FOR

- (39) En 1998, le ministère de la Culture a été autorisé (article 106a, Loi sur les médias) à transférer, en fonction des besoins, des sommes de l'AOR (réserve générale de la radiodiffusion, gérée par l'autorité des médias) vers un fonds destiné à financer certaines initiatives du PO. Ce fonds a été créé en 1999 sous l'appellation «FOR»; il est contrôlé par le PO.
- (40) Le principe est que, si l'AOR excède 90,8 millions d'euros, il est possible de transférer des fonds au FOR. Toutefois, ce processus n'est pas automatique. Chaque année, le ministre de l'Éducation, de la culture et des sciences décide si un transfert est possible et le cas échéant, le montant pouvant être transféré. Lorsqu'un tel transfert est approuvé, ses règles sont définies dans un protocole. De tels protocoles ont été établis en 1999 et 2001. Aux termes de la Loi sur les médias [article 99 2(d)], le budget doit également expliquer comment le conseil d'administration propose de dépenser les fonds. Sur la base de cette proposition, le ministre peut ensuite mettre des fonds du FOR à disposition du PO, fonds qui seront utilisés à des fins définies par le ministre lors de leur mise à disposition <sup>(17)</sup>. Si le FOR est un fonds consacré

aux initiatives du PO, il ne s'agit pas d'une réserve faisant partie des actifs du PO.

- (41) Les fonds disponibles dans le FOR permettent au PO de renforcer la qualité, d'améliorer la programmation et de réaliser des investissements en matière de radiodiffusion publique en général. Plus particulièrement, le FOR a pour objectif de:

- compenser les baisses de recettes publicitaires de la STER;
- renforcer la variété et la qualité de la programmation lorsque cela implique des coûts de départ supplémentaires; et
- financer les investissements qui soutiennent la radiodiffusion de service public néerlandaise dans son ensemble.

- (42) En 2005, le système de radiodiffusion publique avait reçu 191,2 millions d'euros du FOR, dont 157,4 millions d'euros ont été transférés aux différents radiodiffuseurs de service public et 33,8 millions d'euros au PO.

#### 2.3.3.3. Financements du CoBo

- (43) Le fonds de coproduction (*Coproductionfonds Binnenlandse Omroep*, ci-après dénommé «CoBo») a été créé pour financer les coproductions entre les radiodiffuseurs publics néerlandais et d'autres producteurs de programmes. Ses recettes proviennent des revenus générés par le paiement du copyright par les câblo-opérateurs belges et allemands pour la distribution des trois chaînes néerlandaises en Belgique et en Allemagne. Le fonds a été créé par les radiodiffuseurs publics et il est géré par une fondation. Le conseil d'administration du fonds est composé des directeurs des organismes de radiodiffusion publique.
- (44) En 1994, les autorités néerlandaises ont décidé d'effectuer des versements à deux sous-fonds gérés par le CoBo, à savoir le «fonds pour les films» qui finance les coproductions de films et documentaires, et le projet «Telefilm» qui vise à encourager la production de films de télévision de qualité.

- (45) Les différents radiodiffuseurs de service public ont reçu 31,7 millions d'euros de fonds publics du fonds CoBo durant la période 1994-2005. (Le PO n'a reçu aucun financement du CoBo.)

### 2.4. Les réserves des différents radiodiffuseurs

- (46) Chaque radiodiffuseur de service public dispose de réserves, qui sont en général une réserve de programmes et une réserve d'association ou de fondation, selon son statut de fondation ou d'association.

<sup>(17)</sup> Lettre du 24 février 2006, p. 3-4.

#### 2.4.1. Réserves de programmes

- (47) Les différents radiodiffuseurs de service public sont autorisés à augmenter leurs réserves lorsque les recettes totales sont supérieures aux dépenses totales. Ces réserves de programmes peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses des programmes des années à venir.
- (48) Selon les autorités néerlandaises, la valeur des programmes qui ont été produits mais non encore diffusés s'ajoute aux réserves de programmes <sup>(18)</sup>. Les réserves de programmes représentent donc la valeur des programmes déjà produits. En 2005, l'ensemble des réserves de programmes détenues par les différents radiodiffuseurs publics s'élevait à 78,6 millions d'euros.
- (49) En 2005 également, le PO a décidé qu'une partie des réserves de programmes serait transférée au PO, mais les radiodiffuseurs ont été autorisés à garder des réserves à hauteur de 5-10 % de leur budget annuel. Les radiodiffuseurs publics ont transféré un montant de 42,457 millions d'euros au PO.

#### 2.4.2. Réserves d'association

- (50) Les associations de radiodiffusion de service public ont été créées sous la forme d'entités de droit privé. Au fil des ans, elles ont constitué leurs propres réserves d'association à partir des contributions et legs de leurs membres. Les réserves d'association proviennent donc de ressources privées. En 1993, le gouvernement néerlandais a décidé de «geler» les réserves d'association. À compter de cette date, en principe <sup>(19)</sup> les profits générés par les activités associatives et autres activités ne relevant pas du service

- (54) Le tableau 1 ci-dessous montre l'évolution des parts d'audience des radiodiffuseurs de service public pour lesquels la STER gère la vente de publicité. La part d'audience (téléspectateurs âgés de 13 ans et plus) a baissé ces dernières années, de 38,8 % en 1997 à 35,4 % en 2005. Pour la catégorie des 20-49 ans, elle est encore plus faible, à savoir de 27,2 %.

Tableau 1

#### Parts d'audience des plus de 13 ans et des 20 à 49 ans (18h00 — 24h00) de 1997 à 2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
13+	38,8	39,9	37,8	39,8	38,8	37,9	36,8	38,9	35,4
20-49	34,6	35,8	31,6	33,3	33,0	32,5	30,1	31,8	27,2

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

public devaient être utilisés pour les activités de service public et ne pouvaient plus être transférés aux réserves d'association. En 2005, les radiodiffuseurs de service public néerlandais détenaient une réserve d'association de près de 131,1 millions d'euros.

#### 2.4.3. Réserve de fondation de NOS RTV et de petits radiodiffuseurs

- (51) NOS RTV, NPS et d'autres petits radiodiffuseurs n'ayant pas de membres (article 39f, Loi sur les médias) détiennent une «réserve de fondation» («stichtingsreserve»). Les réserves de fondation s'élevaient au total à 42,2 millions d'euros en 2005 <sup>(20)</sup>.

#### 2.5. L'activité publicitaire sur les chaînes du service public

- (52) Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, la STER est chargée de vendre de la publicité sur les chaînes de service public.
- (53) Les autres grandes sociétés de vente de publicité télévisée présentes sur le marché néerlandais sont IP et SBS. IP vend de la publicité pour le compte des radiodiffuseurs commerciaux RTL4, RTL5 et Yorin. SBS vend de la publicité pour ses radiodiffuseurs commerciaux SBS6, Net5 et Veronica. Outre IP et SBS, quelques autres radiodiffuseurs commerciaux vendent également de la publicité <sup>(21)</sup>. Les tarifs pratiqués par la STER sont calculés à partir des prévisions des agences de publicité, des tarifs des concurrents et de l'historique des prix.

<sup>(18)</sup> Lettre du 27 janvier, conversation téléphonique du 3 février 2005 et réponse à une demande complémentaire le 25 juillet 2005.

<sup>(19)</sup> Il y a eu quelques exceptions à cette règle. Certains transferts aux réserves d'association ont été effectués dans les cas où les réserves d'association avaient précédemment été utilisées pour le financement d'activités de service public. Voir également le paragraphe 139 et suivants.

<sup>(20)</sup> Les réserves de fondation s'élèvent à 2,288 millions d'euros (NPS), 0,832 millions d'euros (NOS) et 39,119 millions d'euros (PO).

<sup>(21)</sup> Talpa, Nickelodeon, Jetix, TMF et MTV, par exemple.

- (55) À compter de 1994, les recettes brutes (basées sur les prix catalogue) et nettes (tenant compte des remises accordées) générées par les radiodiffuseurs commerciaux sur le marché de la publicité ont dépassé les recettes générées par les radiodiffuseurs publics.

Tableau 2

**Recettes brutes de la publicité télévisée de 1994 à 2005 en millions d'euros**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	327	298	225	234	257	290	348	343	383	489	581	471
Radiodiffuseurs commerciaux	360	438	532	629	715	887	1 028	1 084	1 310	1 623	2 034	2 327
Total	687	736	757	863	972	1 177	1 376	1 426	1 693	2 112	2 615	2 798

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

Tableau 3

**Recettes nettes de la publicité télévisée de 1994 à 2005 en millions d'euros**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	223	202	153	150	176	187	218	197	197	197	197	169
Radiodiffuseurs commerciaux	239	281	324	378	405	448	508	484	520	537	549	599
Total	462	483	477	528	581	635	726	683	717	733	746	768

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

- (56) Comme on peut le déduire des tableaux ci-dessus, il y a une différence entre les recettes brutes de la publicité télévisée et les recettes après déduction des remises. Selon les autorités néerlandaises, non seulement les tarifs généraux des radiodiffuseurs de service public sont supérieurs, mais les remises qu'ils accordent sont également inférieures à celles pratiquées par les radiodiffuseurs privés <sup>(22)</sup>.

## 2.6. Acquisition des droits du football par NOS RTV

- (57) Au cours de la période examinée, NOS RTV a obtenu les droits de diffusion de plusieurs événements de football importants <sup>(23)</sup>. Le radiodiffuseur Canal+ (télévision payante) a obtenu les droits pour les matchs en direct de la *Premier League* néerlandaise. Une partie des droits de la Ligue des champions a également été concédée en sous-licence à Canal+ par NOS RTV. Le radiodiffuseur commercial SBS a obtenu les droits de diffusion de deux coupes nationales de football. Il a également obtenu les droits des matchs de première division néerlandaise et les matchs de qualification de l'équipe néerlandaise au Championnat d'Europe 2004. Les droits de diffusion de diverses compétitions de football à l'étranger sont détenus

<sup>(22)</sup> Cf. lettre du 23 février.

<sup>(23)</sup> Ces derniers incluent, entre autres, la finale du Championnat du monde de football 2002, la Ligue des champions 2002/2003, les droits des résumés de la *Premier League* néerlandaise 2003/2004, le Championnat d'Europe 2004, la plupart des matchs de la Coupe d'Europe joués par les clubs néerlandais, et le Championnat du monde de football de 2006. Certains de ces événements figurent sur la liste de la Loi sur les Médias, au titre de la directive 97/36.

par CLT-UFA, le plus grand groupe de radiodiffusion d'Europe (la société mère de RTL, p. ex.).

## 2.7. Relations entre les radiodiffuseurs et les câblo-opérateurs

- (58) En droit néerlandais, la transmission traditionnelle par le câble est considérée comme une diffusion distincte pour les besoins du copyright. En principe, l'autorisation de tous les détenteurs du copyright est requise, et le détenteur du copyright peut demander au câblo-opérateur une redevance pour la diffusion. Depuis 1985, il existe un accord entre la VECAI (représentant les câblo-opérateurs) et NOS RTV (représentant les radiodiffuseurs publics), aux termes duquel les câblo-opérateurs sont exonérés du paiement de copyright aux radiodiffuseurs publics (détenteurs du copyright) lorsque leurs programmes sont transmis par le câble <sup>(24)</sup>. Cet accord a été conclu à la demande du gouvernement néerlandais, eu égard au fait que les citoyens payaient déjà une redevance pour la radiodiffusion publique. Le paiement de copyright par les câblo-opérateurs, qui aurait entraîné une augmentation des frais d'abonnement au câble, a été considéré comme inappro-

<sup>(24)</sup> Lettre des autorités néerlandaises du 18 septembre 2002.

prié. Les radiodiffuseurs commerciaux n'ont pas non plus demandé de paiement de copyright aux câblo-opérateurs. Toutefois, cela n'est pas lié à l'accord susmentionné avec les radiodiffuseurs de service public.

- (59) Il est à noter que les câblo-opérateurs ont l'obligation légale de transmettre tous les programmes de radio et de télévision des radiodiffuseurs publics (obligation de diffuser) et qu'ils ne peuvent facturer les coûts de transmission aux radiodiffuseurs.

#### 2.8. Les mesures concernées par la présente décision

- (60) Comme énoncé dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen<sup>(25)</sup>, la présente décision concerne les mesures suivantes:

- 1) Les financements aux radiodiffuseurs visés aux articles 106a et 170c de la Loi sur les médias, qui sont classés par la Commission dans la catégorie des financements *ad hoc*.
  - a) Les financements sont versés aux radiodiffuseurs publics soit à partir des fonds d'appoint, soit à partir de l'AOR, par l'intermédiaire du FOR. Ils ont été effectués sur la période 1994-2005 pour un montant total de [...] millions d'euros. Comme cela a déjà été précisé, ce montant est partagé entre les financements effectués à partir des fonds d'appoint ([...] millions d'euros) et les financements versés de l'AOR au FOR puis du FOR aux radiodiffuseurs publics (191,2 millions d'euros).
  - b) Financements du fonds de coproduction (CoBo). Le CoBo est composé de deux fonds spécifiques, le fonds pour les Films et le projet Telefilm. L'État a accordé 31,7 millions d'euros aux radiodiffuseurs publics durant la période 1994-2005, par le biais des fonds CoBo.
- 2) Accès garanti au câble ou «obligation de diffuser» (article 82i de la Loi sur les médias)
- 3) Mise à disposition gratuite de services techniques par la NOB (articles 89 et 90 de la Loi sur les médias).

#### II. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE ET ARGUMENTS DES PARTIES

##### 3. RÉSUMÉ DES MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (61) Au terme de l'examen initial, la Commission a estimé que certaines mesures, à l'exception possible de l'obligation de diffuser, constituaient une aide d'État au sens de l'article 87(1) du traité CE. Elle a en outre exprimé des doutes quant à la compatibilité de cette aide d'État au regard de l'article 86(2) du traité CE.
- (62) Concernant la proportionnalité du financement, la Commission doutait que la ventilation des dépenses et

des recettes ait été effectuée sur la base de principes de comptabilité analytique clairement établis. Elle doutait que les recettes ne relevant pas du service public aient été entièrement prises en considération dans le calcul des besoins de financement public, avec le risque que ce financement excède les dépenses nettes du service public.

- (63) De plus, la Commission a estimé que l'importance des fonds du FOR et des réserves de programmes révélait une compensation structurelle excessive. Elle a noté que, sur la totalité des financements *ad hoc*, un montant de 110 millions d'euros (sur la base des chiffres de 2001) n'avait pas été utilisé.

- (64) En outre, la Commission a exprimé son intention d'examiner l'éventualité que la concurrence n'ait pas été indûment faussée sur les marchés commerciaux. Elle a souligné le fait qu'une telle distorsion de concurrence pouvait se produire sur les marchés de la publicité, des droits de propriété intellectuelle pour la transmission par le câble et des droits de transmission du football.

- (65) Enfin, la NOB est maintenant autorisée à facturer la fourniture de services aux radiodiffuseurs publics, mais elle reçoit des aides directes de l'État à cette fin. La Commission a noté que la mise à disposition gratuite de services techniques pouvait constituer une aide aux radiodiffuseurs publics.

#### 4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (66) Les observations suivantes, présentant un intérêt pour la présente décision, ont été apportées.
- (67) Les radiodiffuseurs de service public néerlandais ont affirmé que les mesures en question devaient être considérées comme une aide existante, car elles faisaient partie du système de financement général de la radiodiffusion publique. De plus, ils ont fait remarquer que la Commission ne devrait évaluer que le financement de la radiodiffusion publique au titre du protocole d'Amsterdam et ne devrait pas appliquer les critères de l'arrêt *Altmark*<sup>(26)</sup> ni l'article 87(1) ou 86(2) du traité CE.
- (68) CLT-UFA a noté que ce n'est qu'à partir de 2002 que les comptes du système de radiodiffusion de service public ont pu être vérifiés et approuvés par un comptable indépendant.
- (69) Les radiodiffuseurs publics ont fait observer qu'il n'y a pas de compensation excessive de 110 millions d'euros comme l'affirme la Commission. Tout d'abord, le système de comptabilité des radiodiffuseurs publics est différent de celui du gouvernement. Le gouvernement utilise la méthode comptable des encaissements, alors que les radiodiffuseurs publics utilisent la méthode des recettes et dépenses comptabilisées au moment de la transaction, ce qui entraîne des disparités. De plus, les recettes du FOR sont, d'après les radiodiffuseurs publics, prévues pour des

<sup>(25)</sup> Voir note 1 de bas de page.

<sup>(26)</sup> Affaire C-280/00, *Altmark Trans* [2003] Rec. I-7747.

objectifs ultérieurs spécifiques. En outre, l'excédent de financement ne peut entraîner de distorsions sur d'autres marchés, car ce financement ne peut être utilisé que pour des activités de service public.

- (70) L'ACT a affirmé que la STER adopte un comportement anticoncurrentiel en «cassant» les prix sur le marché de la publicité. Elle affirme que, le temps de publicité annuel total des radiodiffuseurs publics étant plus limité que celui des radiodiffuseurs commerciaux, la STER devrait pratiquer des prix plus élevés que les opérateurs commerciaux.
- (71) SBS Broadcasting a confirmé que les prix du marché néerlandais de la publicité télévisée sont fixés pour la catégorie de PCB (point de couverture brut) 20-49. Cependant, étant donné que les radiodiffuseurs publics attirent davantage de téléspectateurs que les radiodiffuseurs commerciaux en dehors de ce groupe de téléspectateurs, les annonceurs sont prêts à payer une majoration de prix pour le PCB 20-49. Une comparaison du PCB 20-49 ne traduit donc pas la réalité économique du produit. De plus, SBS a fait remarquer que pour le PCB 13+, les radiodiffuseurs publics pratiquent des prix inférieurs à ceux des radiodiffuseurs commerciaux. Pour étayer ses propos, SBS a présenté une vue d'ensemble des prix bruts moyens du PCB 13+ pour les différentes chaînes aux heures de grande écoute, par année de 1995 à 2004 et par mois en 2003 et 2004, qui montre que les prix des radiodiffuseurs publics sont inférieurs à ceux de la plupart des opérateurs commerciaux.
- (72) Selon CLT-UFA, NOS RTV a payé un prix excessif pour les droits du football. Ce prix serait bien supérieur aux prix du marché. CLT-UFA a présenté des modèles de calcul<sup>(27)</sup> montrant comment il calcule le prix des droits du football; il en a conclu que l'offre de NOS RTV pour les droits des matchs de la Ligue des champions de 2002 était largement supérieure à celle de CLT-UFA. L'ACT et CLT-UFA ont, en outre, estimé que la Commission ne devrait pas conclure à une insuffisance de preuves de paiement excessif pour les droits du football sur la base d'un seul exemple où un opérateur commercial pourrait avoir surenchéri.
- (73) La VECAI (association des câblo-opérateurs) a soulevé deux points. Tout d'abord, elle estime que les câblo-opérateurs soumis à l'obligation de diffuser devraient pouvoir demander une redevance aux radiodiffuseurs concernés. En raison de cette obligation de diffuser, les radiodiffuseurs publics n'ont pas payé de redevance pour la transmission du signal par les réseaux du câble.
- (74) Ensuite, la VECAI affirme que dans la pratique, les câblo-opérateurs paient une redevance aux organisations de gestion des droits pour le compte de NOS RTV, mais que NOS RTV et le gouvernement néerlandais la considèrent comme une redevance de gestion. Selon la VECAI, il s'agit

d'une redevance au titre des droits de propriété intellectuelle «déguisée».

##### 5. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS NÉERLANDAISES<sup>(28)</sup>

- (75) Les autorités néerlandaises affirment que l'hypothèse de la Commission, selon laquelle les mesures concernées ne font pas partie du financement annuel normal des radiodiffuseurs publics dans le cadre du financement de l'État, est erronée. Le financement examiné résulte du mécanisme de financement normal et faisait partie intégrante de la planification budgétaire ayant entraîné le versement d'aides aux radiodiffuseurs publics. D'après les autorités, le FOR, les fonds d'appoint, le CoBo et les financements à la NOB font partie du mécanisme de financement annuel normal.
- (76) Enfin, les autorités néerlandaises font remarquer à la Commission que l'évaluation devrait prendre en considération le contexte particulier dans lequel les radiodiffuseurs de service public exercent leur activité. Elles demandent à la Commission de tenir compte de l'application du protocole d'Amsterdam. Le cas échéant, l'objet de la présente procédure devrait être qualifié d'aide compatible au sens de l'article 86(2) du traité CE dans le contexte des principes énoncés dans le protocole d'Amsterdam.
- (77) Le montant indiqué par la Commission à titre provisoire pour l'éventuelle compensation excessive est erroné. Il a été calculé à partir des ressources de fonds qui ont été qualifiés à tort de réserves. L'utilisation de ces fonds étant prédéfinie et soumise à des contrôles, il ne peut y avoir de compensation excessive. De plus, les autorités affirment que si les mesures concernées constituent des aides d'État, ces aides devraient être considérées comme une aide d'État existante, au sens de l'article 88 du traité CE.
- (78) Les autorités néerlandaises soulignent que les comptes des différentes associations de radiodiffusion publique ont toujours été soumis à l'approbation d'un comptable indépendant.
- (79) Les autorités néerlandaises considèrent que les émissions de sports, populaires ou moins populaires, relèvent de la définition de la mission principale des radiodiffuseurs publics. Elles estiment que, dans la détermination de leur offre pour les droits de transmission, les radiodiffuseurs publics n'ont pas payé plus que ce qui était nécessaire pour garantir l'acquisition de droits importants pour leur mission de service public et leur programmation générale.
- (80) Les autorités rappellent que la mission de service public de la NOB fait partie intégrante du système de service public. Le fait que les radiodiffuseurs publics ne doivent pas payer les services rendus par la NOB ne signifie pas qu'une aide est versée aux radiodiffuseurs de service public.

<sup>(27)</sup> Ce modèle de calcul prend en compte un certain nombre de facteurs pour le calcul du revenu potentiel pouvant être généré par les droits de transmission d'événements sportifs: augmentation prévue des dépenses dans l'ensemble du marché de la télévision et estimation des recettes publicitaires potentielles à l'issue de réunions avec les annonceurs; impact de la diffusion de l'événement sportif sur la part de marché du radiodiffuseur commercial (considérations de positionnement stratégique); nombre de clubs néerlandais (pour des événements internationaux tels que la Ligue des champions).

<sup>(28)</sup> Résumé de la réponse des autorités néerlandaises à la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, datée du 30 avril 2004.

(81) Les autorités néerlandaises affirment que, puisque les opérateurs commerciaux ne demandent pas non plus de paiement de copyright aux câblo-opérateurs, l'on peut considérer que NOS RTV joue le rôle d'un opérateur normal du marché dans le contexte de ce marché particulier.

### III. ÉVALUATION DES MESURES AU REGARD DES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

#### 6. EXISTENCE D'UNE AIDE AU SENS DE L'ARTICLE 87(1) DU TRAITÉ CE

(82) L'article 87(1) du traité énonce les quatre conditions suivantes pour la présence d'une aide d'État: premièrement, elle doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, elle doit favoriser le bénéficiaire. Troisièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence. Quatrièmement, l'intervention doit être de nature à affecter les échanges entre États membres.

##### 6.1. Présence de ressources d'État

###### 6.1.1. Financements ad hoc

(83) Les financements visés aux articles 106a et 170c de la Loi sur les médias qui sont classés par la Commission dans la catégorie des financements *ad hoc* sont de trois types: les financements des fonds d'appoint, les financements du FOR et les financements du CoBo.

###### *Financements des fonds d'appoint*

(84) Concernant les fonds d'appoint, les fonds sont tout d'abord mis en réserve dans l'AOR — un fonds dont les ressources appartiennent à l'État et qui est géré par l'autorité des médias — afin de compléter certaines dépenses des radiodiffuseurs de service public supérieures aux prévisions. Dans un deuxième temps, les ressources publiques des fonds d'appoint de l'AOR sont transférées à NOS RTV.

###### *Financements du FOR*

(85) Les financements provenant du fonds FOR sont considérés comme des ressources d'État. Si le FOR est administré et géré par le PO, il est, en revanche, alimenté par l'AOR, qui fait partie du budget consacré aux médias.

(86) Fait plus important, comme cela a été expliqué au paragraphe 2.3.3.2, le PO distribue les fonds sur la base d'accords conclus au préalable concernant l'utilisation des fonds du FOR. Même si c'est le PO qui propose les modalités d'utilisation des fonds, c'est le ministre de l'Éducation, des sciences et de la culture qui «accepte la proposition» et détermine l'usage qui sera fait des fonds. Le PO ne peut prendre la décision de dépenser les fonds que lorsque le ministre a établi les critères de distribution de ces derniers. Il doit prendre en considération les règles fixées par le ministre. L'on peut donc considérer que le transfert de ressources publiques a lieu lorsque les fonds du FOR

sont versés aux différents radiodiffuseurs. Il s'agit d'un transfert des ressources publiques, qui est en outre imputable à l'État <sup>(29)</sup>.

(87) Durant la période examinée, les radiodiffuseurs publics ont reçu un montant de 191,2 millions d'euros du FOR et un montant de [...] millions d'euros des fonds d'appoint.

###### *Financements du CoBo*

(88) Les aides du fonds CoBo sont considérées comme des ressources d'État. Comme cela est expliqué au paragraphe 43, le fonds CoBo est alimenté par les contributions directes du budget des médias et les recettes du copyright payé par les câblo-opérateurs allemands et belges pour la distribution des trois chaînes néerlandaises en Belgique et en Allemagne. La Commission estime que non seulement les contributions directes du budget des médias, mais également le paiement de copyright peuvent être considérés comme des ressources d'État. D'ailleurs, les recettes de copyright auraient dû être utilisées pour financer les dépenses de service public des radiodiffuseurs. Leur mise en réserve dans le fonds CoBo a entraîné une augmentation des besoins en financement public en proportion. Les recettes de copyright sont par conséquent équivalentes aux ressources auxquelles a renoncé l'État.

(89) De plus, bien que le fonds CoBo appartienne à et soit géré par une fondation dont le conseil d'administration est dirigé par les radiodiffuseurs de service public, les transferts du fonds CoBo ne peuvent être mis à disposition des radiodiffuseurs de service public que dans certaines conditions, déterminées par l'État.

(90) Durant la période examinée, les radiodiffuseurs de service public ont reçu un montant de 31,7 millions d'euros du fonds CoBo. Ce montant représente un transfert de ressources publiques aux différents radiodiffuseurs.

###### 6.1.2. Accès gratuit au câble

(91) L'obligation de diffuser imposée aux câblo-opérateurs n'implique aucun transfert de ressources d'État, et les revenus auxquels ont renoncé les câblo-opérateurs ne peuvent être considérés comme constituant un transfert de ressources d'État <sup>(30)</sup>. La Commission n'a reçu aucune information indiquant le contraire. Par conséquent, la position initiale selon laquelle la mesure ne constitue pas une aide au sens de l'article 87(1) du traité CE peut être confirmée.

###### 6.1.3. Services techniques gratuits de la NOB

(92) L'entreprise publique NOB reçoit des financements de l'État pour les services qu'elle est tenue de fournir aux radiodiffuseurs publics. Ces financements impliquent le transfert

<sup>(29)</sup> Cf. Affaire C-482/99, *République française c. Commission*, paragraphe 55.

<sup>(30)</sup> Cf. Affaire C-379/98, *Preussen Elektra*, paragraphe 54 et suivants.

direct de ressources d'État. Finalement, ils profitent aux radiodiffuseurs publics qui bénéficient des services gratuitement <sup>(31)</sup>. D'ailleurs, les autorités néerlandaises elles-mêmes ont affirmé que la NOB joue simplement le rôle de «support» du financement de l'État aux radiodiffuseurs de service public qui bénéficient des services de la NOB.

## 6.2. Avantage économique

(93) Le financement *ad hoc* (versements au FOR et par l'intermédiaire des fonds d'appoint), les transferts au CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits apportent un avantage économique aux radiodiffuseurs de service public néerlandais, dans le sens où ces mesures les libèrent des charges d'exploitation qu'ils auraient normalement à supporter.

### 6.2.1. Applicabilité de l'arrêt Altmark

(94) Le gouvernement néerlandais et les radiodiffuseurs publics ont affirmé que les mesures examinées constituent pour les radiodiffuseurs publics néerlandais une compensation des dépenses nettes engagées pour exécuter leur mission de service public. Cela signifierait que les mesures ne constituent pas un avantage pour les radiodiffuseurs de service public, ni une aide conforme à l'arrêt *Altmark* <sup>(32)</sup>.

(95) Les mesures d'État qui compensent le coût net supplémentaire d'un service d'intérêt économique général (SIEG) ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 87(1) du traité CE si la compensation est déterminée de manière à ce que l'entreprise ne puisse bénéficier d'un avantage réel. Dans l'arrêt *Altmark*, la Cour de justice a indiqué les conditions qui doivent être remplies pour échapper à une telle classification. Ces conditions sont les suivantes:

- premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;
- deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente;
- troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
- quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et

adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(96) La Commission est d'avis qu'en l'espèce, les trois dernières conditions ne sont pas remplies. Tout d'abord, les transferts de fonds du FOR, les fonds d'appoint ainsi que la contribution financière du CoBo aux RSP n'ont pas été basés sur des paramètres objectifs et transparents établis au préalable.

(97) De plus, les mesures de financement *ad hoc* et les financements du CoBo ne prennent pas en considération toutes les recettes des RSP y relatives et n'incluent pas les garanties nécessaires pour exclure une compensation excessive. En conséquence, comme cela sera expliqué plus en détail ci-dessous, le financement *ad hoc* a effectivement engendré une importante compensation excessive.

(98) Enfin, les radiodiffuseurs publics néerlandais n'ont pas été choisis en tant que prestataires de SIEG sur la base d'une soumission, et aucune analyse n'a été réalisée pour veiller à ce que le niveau de compensation soit déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations. Il en est de même pour le financement des services techniques fournis aux RSP par la NOB.

(99) Par conséquent, la Commission estime que toutes les conditions définies dans l'arrêt *Altmark* ne sont pas remplies en l'espèce.

## 6.3. Distorsion de concurrence

(100) Aucune autre entreprise dans une situation comparable ne bénéficie du même avantage que celui accordé aux radiodiffuseurs de service public néerlandais par le financement *ad hoc*, les transferts au CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits. Étant donné que la concurrence est faussée à chaque fois qu'une aide d'État renforce la position de l'entreprise bénéficiaire par rapport à ses concurrents, cet avantage est de nature à fausser la concurrence entre les RSP et les autres entreprises <sup>(33)</sup>.

## 6.4. Influence sur les échanges entre États membres

(101) Si l'aide d'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être

<sup>(31)</sup> Cf. Affaire C-126/01, *GEMO*, paragraphe 44.

<sup>(32)</sup> Cf. Affaire C-280/00, *Altmark Trans*, op. cit. paragraphe 95.

<sup>(33)</sup> Voir Affaire 730/79, *Philip Morris*, Rec. 1980, p. 2671, paragraphe 11.

considérés comme affectés par l'aide <sup>(34)</sup> même si l'entreprise bénéficiaire n'exerce elle-même aucune activité dans le domaine de l'exportation <sup>(35)</sup>. De même, lorsqu'un État membre accorde une aide à des entreprises du secteur des services et de la distribution, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires exercent leur activité en dehors de l'État membre pour que l'aide en question ait un effet sur les échanges communautaires <sup>(36)</sup>.

(102) Conformément à cette jurisprudence, la Commission donne l'explication suivante dans sa communication de 2001 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État <sup>(37)</sup>, ci-après dénommée «communication sur la radiodiffusion»:

*«D'une manière générale, on peut considérer que le financement des radiodiffuseurs de service public influence les échanges entre États membres. C'est à l'évidence le cas en ce qui concerne l'acquisition et la vente de droits de diffusion, qui se font souvent à l'échelon international. La publicité également, dans le cas des radiodiffuseurs publics autorisés à vendre des espaces publicitaires, a une incidence transfrontalière, notamment dans les zones linguistiques homogènes qui s'étendent de part et d'autre des frontières nationales. De plus, la propriété des radiodiffuseurs commerciaux peut s'étendre à plusieurs États membres <sup>(38)</sup>.»*

(103) En l'espèce, les radiodiffuseurs publics néerlandais sont eux-mêmes présents sur le marché international: par l'intermédiaire de l'Union européenne de radio-télévision, ils échangent des programmes télévisés et participent au système Eurovision. De plus, leurs programmes sont diffusés en Belgique et en Allemagne. En outre, les radiodiffuseurs publics néerlandais sont en concurrence directe avec les radiodiffuseurs commerciaux présents sur le marché international de la radiodiffusion et ayant une structure de propriété internationale.

(104) Par conséquent, la Commission conclut que le financement *ad hoc*, les fonds apportés au CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits sont de nature à affecter les échanges entre États membres au sens de l'article 87(1) du traité CE.

#### 6.5. Conclusion

(105) Puisque toutes les conditions énoncées à l'article 87(1) du traité CE sont remplies et que les conditions fixées par la Cour de justice dans l'arrêt *Altmark* ne sont pas remplies dans leur intégralité, la Commission conclut que le financement *ad hoc* (financement du FOR et des fonds d'appoint), les fonds accordés par l'intermédiaire du fonds CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits aux radiodiffuseurs publics néerlandais constituent une aide

d'État au sens de l'article 87(1) CE. Par ailleurs, l'avantage découlant de l'accès gratuit au réseau du câble n'implique pas de transfert de ressources d'État et ne constitue pas une aide d'État.

#### 7. QUALIFICATION DES MESURES EN TANT QU'AUDE «NOUVELLE»

(106) Conformément à l'article 1<sup>er</sup> point (b) du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE <sup>(39)</sup>, on entend par «aide existante» notamment:

«(i) ..., toute aide qui existait avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aide et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après ladite entrée en vigueur.»

(107) Comme indiqué ci-dessus, il faut faire une distinction entre les financements annuels, qui ne font pas l'objet de la présente décision, et les financements *ad hoc*.

##### 7.1. Financements annuels

(108) Les financements annuels sont effectués sur la base de l'article 110 de la Loi sur les médias, qui stipule que «les entités auxquelles du temps de diffusion a été attribué peuvent prétendre à un financement du budget général». Le niveau et les possibilités de financement sont définis dans la même loi. Ce système de financement existait avant l'entrée en vigueur du traité, et constitue une aide existante, comme l'a reconnu la Commission dans la procédure E-5/2005 <sup>(40)</sup>.

##### 7.2. Financements *ad hoc*

(109) Les financements dits *ad hoc* présentent un certain nombre de caractéristiques qui les distinguent des financements annuels réguliers et militent contre leur qualification en tant qu'aide existante:

— La base juridique des financements a été établie après l'entrée en vigueur du traité. Ce n'est qu'en 1996 que l'État a introduit, par les fonds d'appoint, la possibilité de compléter les dépenses encourues par les radiodiffuseurs publics en cas d'augmentation excessive du prix des droits de diffusion. Avant 1996, cette possibilité n'existait pas. De même, l'amendement à la Loi sur les médias qui offre une possibilité de financement *ad hoc* du FOR aux différents radiodiffuseurs a été introduit en 1998. En ce qui concerne le CoBo, ce n'est qu'en 1994 que l'État a décidé de contribuer à ce fonds.

<sup>(39)</sup> JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'accord d'adhésion de 2003.

<sup>(40)</sup> Voir pour une évaluation complète la lettre fondée sur l'article 17 de la Commission aux autorités néerlandaises, E-5/2005, datée du 3 mars 2005.

<sup>(34)</sup> Voir affaire 730/79 *Philip Morris*, op. cit., paragraphe 11 et Affaire 259/85, *France c/Commission*, Rec. 1987, p. 4393, paragraphe 24.

<sup>(35)</sup> Affaire C-75/97, *Belgique c/Commission* (Maribel bis/ter), Rec. 1999, p. I-3671, paragraphe 45.

<sup>(36)</sup> Affaire C-310/99, *Italie c/Commission*, Rec. 2002, p. I-02289, paragraphe 66.

<sup>(37)</sup> JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

<sup>(38)</sup> Voir communication sur la radiodiffusion, paragraphe 18.

- Les versements proprement dits n'ont été effectués qu'à compter de 1994. Plus particulièrement, les versements du fonds CoBo ont été effectués à partir de 1994, ceux du fonds d'appoint à partir de 1996 et ceux du FOR à compter de 1999.
- Contrairement au financement annuel normal, les financements ad hoc ne sont pas des financements auxquels les radiodiffuseurs de service public ont droit. Le versement du financement ad hoc n'est pas un processus automatique <sup>(41)</sup>. Il est effectué sur demande des différents radiodiffuseurs de service public et accordé sur la base d'une décision ponctuelle et individuelle du ministre de la Culture en vertu de l'article 106a de la Loi sur les médias. Dans le cas du FOR, par exemple, le ministre décide si les fonds doivent être transférés de l'AOR au FOR en tenant compte du niveau du FOR. C'est ensuite le PO qui redistribue les fonds en se basant sur les règles fixées dans des protocoles.
- Les modalités de transfert ont été définies dans des «protocoles de transfert» établis en 1999 et 2002. Comme pour le CoBo, l'État a prévu certaines conditions pour les financements vers et à partir du fonds, qui ne remontent qu'à 1994.
- Enfin, le financement est accordé pour des besoins précis, comme l'indique le paragraphe 2.3.3. Il sert par exemple à aider les radiodiffuseurs à produire de meilleurs programmes, à absorber les fluctuations des recettes publicitaires, à compléter l'augmentation du prix des droits du sport et à encourager les coproductions entre les radiodiffuseurs belges et allemands.

### 7.3. Services techniques gratuits

- (110) Les radiodiffuseurs de service public bénéficient de services techniques gratuits de la NOB depuis l'entrée en vigueur de la «Loi sur les médias de 1987». Depuis cette date, la NOB fournit des services aux radiodiffuseurs de service public, lesquels étaient à l'origine fournis par la NOS. La NOB a été chargée d'accomplir un service d'intérêt économique général; elle fournit les services gratuitement aux différents radiodiffuseurs de service public et reçoit des financements directement de l'État. Cette mesure peut donc également être considérée comme une mesure d'aide nouvelle.

### 7.4. Conclusion sur la qualification en tant qu'aide nouvelle»

- (111) Le financement ad hoc (financements du FOR aux différents radiodiffuseurs de service public et financements à partir des fonds d'appoint), les transferts du CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits devraient tous

être considérés comme une aide nouvelle et non comme une aide existante.

## 8. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE AU REGARD DE L'ARTICLE 86(2) DU TRAITÉ CE

- (112) Eu égard aux caractéristiques des mesures, le seul fondement possible de la compatibilité est l'article 86(2) CE qui énonce que: «les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.»
- (113) La Cour de justice a systématiquement maintenu que l'article 86(2) CE peut constituer une dérogation à l'interdiction d'aide d'État pour les entreprises chargées d'un SIEG. L'arrêt *Altmark* confirme implicitement que l'aide d'État qui complète les dépenses encourues par une entreprise pour la fourniture d'un SIEG peut être considérée comme compatible avec le marché commun si elle remplit les conditions définies à l'article 86(2) CE <sup>(42)</sup>.
- (114) Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice <sup>(43)</sup>, l'article 86(2) CE constitue une disposition dérogatoire qui doit être interprétée de manière restrictive. La Cour a précisé que, pour qu'une mesure puisse bénéficier d'une telle dérogation, il est nécessaire que les conditions suivantes soient toutes réunies:
- le service en question doit être un service d'intérêt économique général et être clairement défini en tant que tel par l'État membre;
  - l'entreprise concernée doit être explicitement chargée par l'État membre de la fourniture dudit service;
  - l'application des règles de concurrence du traité doit faire échec à l'accomplissement de la mission particulière impartie à l'entreprise et la dérogation ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
- (115) La communication sur la radiodiffusion définit les principes et méthodes que la Commission entend appliquer pour garantir que les conditions énoncées ci-dessus sont remplies. Elle doit donc examiner, en l'espèce, si:
- les activités de radiodiffusion des radiodiffuseurs publics néerlandais sont définies avec clarté et précision par les autorités néerlandaises comme un service d'intérêt économique général (définition);

<sup>(42)</sup> Cf. *Altmark*, paragraphes 101 à 109.

<sup>(43)</sup> Cf. p. ex. Affaire 127/73, *BRT/SABAM*, ECR 1974, p. 313, paragraphes 19/22.

<sup>(41)</sup> Lettre des autorités néerlandaises du 13 mai 2004, voir chapitre F.6.

- les radiodiffuseurs publics néerlandais sont officiellement chargés par les autorités néerlandaises de fournir ce service (mandat);
- le financement de l'État n'excède pas le coût net de ce service public, compte tenu également des autres recettes directes ou indirectes tirées du service public (proportionnalité).

### 8.1. Définition

- (116) Dans ce contexte, il convient de préciser que le financement *ad hoc* et la mise à disposition gratuite de services techniques sont destinés à soutenir des activités faisant partie de la mission générale de service public. Il est donc nécessaire d'évaluer le niveau global de financement des radiodiffuseurs de service public, mais la présente décision n'entend pas évaluer le mécanisme et les modalités de mise à disposition du financement de l'État, hormis les mesures spécifiques précitées. Elle ne porte pas non plus sur l'organisation du système de radiodiffusion de service public dans son ensemble.
- (117) Comme énoncé dans le paragraphe 33 de la communication sur la radiodiffusion, il appartient aux États membres de définir la mission de service public d'un radiodiffuseur public. Étant donné la nature spécifique du secteur de la radiodiffusion, la Commission considère «une définition "large" confiant à un organisme de radiodiffusion donné la mission de fournir une programmation équilibrée et variée en application de son mandat, comme légitime au regard de l'article 86(2) CE, compte tenu des dispositions interprétatives du protocole. Une telle mission viserait à la fois à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique.»
- (118) Toutefois, même si la définition est large, elle doit être suffisamment claire et précise pour ne laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'État membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée exercée par l'opérateur choisi. Comme le précise le paragraphe 36 de la communication sur la radiodiffusion, le rôle de la Commission se limite à contrôler si la définition du service public contient une éventuelle erreur manifeste.
- (119) La principale mission des radiodiffuseurs de service public néerlandais est de fournir des programmes variés et de qualité pour la diffusion générale sur les chaînes publiques, dans l'intérêt général, comme l'énonce l'article 13c de la Loi sur les médias. La législation définit également des obligations de programmation en ce qui concerne les différentes catégories de contenu à couvrir et le temps d'antenne à consacrer à chaque catégorie.
- (120) CLT-UFA a affirmé que les radiodiffuseurs publics néerlandais diffusent trop de sport de manière générale, et en particulier trop de football. Les plaignants ont précisé que

NOS RTV diffuse la majeure partie des événements sportifs aux Pays-Bas. Comme on l'a vu ci-dessus, l'aide *ad hoc* était destinée à financer des activités faisant partie de la mission de service public, et donc également l'acquisition des droits du sport.

- (121) La Commission estime toutefois que la diffusion de programmes sportifs, dans la limite d'environ 10 % du temps de diffusion total, ne constitue pas d'erreur manifeste. Les sports peuvent faire partie de la mission de service public des radiodiffuseurs, et le fait de consacrer 10 % du temps de diffusion aux sports n'est pas incompatible avec la mission d'offrir un éventail de programmes de service public équilibré et varié.
- (122) La Commission est d'avis que la définition de la mission principale, telle qu'elle figure à l'article 13c(1), est relativement large, mais qu'elle peut être considérée comme satisfaisant — pour reprendre les termes du protocole d'Amsterdam — «les besoins démocratiques, sociaux et culturels» de la société néerlandaise. Par conséquent, la définition donnée dans la législation est suffisamment claire et précise en ce qui concerne la mission principale, et ne contient pas d'erreurs manifestes.

### 8.2. Mandat

- (123) Le paragraphe 40 de la communication sur la radiodiffusion énonce que pour pouvoir bénéficier d'une exemption au titre de l'article 86(2) CE, la mission de service public doit être confiée aux radiodiffuseurs publics néerlandais au moyen d'un acte officiel. La Commission note que la Loi sur les médias charge officiellement la NOS de remplir la mission de service public définie dans l'article 13c et la législation correspondante. L'article 31 de la Loi sur les médias autorise les radiodiffuseurs publics à diffuser des programmes sur les chaînes publiques; la Commission estime donc que la mission principale de diffuser des programmes est suffisamment clairement confiée aux radiodiffuseurs publics.

### 8.3. Proportionnalité

- (124) Au chapitre 6.3 de la communication sur la radiodiffusion, il est expliqué que la Commission doit procéder à une double appréciation de la proportionnalité<sup>(44)</sup>.
- (125) D'une part, la Commission doit calculer le coût net de la mission de service public confiée aux radiodiffuseurs publics néerlandais et vérifier si ce coût a fait l'objet d'une compensation excessive ou non. Lorsqu'elle apporte une compensation à une entreprise, l'aide d'État ne doit pas excéder les coûts nets de la mission de service public. Pour parvenir aux coûts nets, il sera également tenu compte des autres recettes directes ou indirectes tirées de la mission de service public. Par conséquent, les bénéfices nets retirés de l'activité de service public seront pris en considération pour apprécier la proportionnalité de l'aide.

<sup>(44)</sup> Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 57 et 58.

(126) D'autre part, la Commission doit examiner toutes les informations dont elle dispose, indiquant que les radiodiffuseurs publics ont faussé la concurrence sur les marchés commerciaux au-delà de ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leur mission de service public. Par exemple, dans la mesure où l'aide d'État couvrira une baisse des recettes, un radiodiffuseur de service pourrait être tenté de faire baisser les prix de la publicité ou d'autres activités ne relevant pas du service public, de façon à réduire les recettes de ses concurrents. Une telle pratique nécessiterait un financement public complémentaire pour compenser les pertes de revenus des activités commerciales et trahirait donc la présence d'une compensation excessive des obligations de service public.

### 8.3.1. *Transparence et répartition des coûts*

(127) La Commission doit tout d'abord calculer le coût des services d'intérêt économique général. Comme les radiodiffuseurs publics néerlandais exercent également des activités ne relevant pas du service public, ils doivent, conformément à la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques <sup>(45)</sup>, telle que modifiée par la directive 2005/52/CE <sup>(46)</sup>, tenir des comptes séparés pour les différentes activités. Les produits et les charges doivent être correctement imputés, sur la base de principes de comptabilité analytique objectifs et clairement définis. Seuls les coûts entièrement imputables aux activités de service public, tout en profitant également aux activités commerciales, n'ont pas besoin d'être répartis entre ces deux types d'activité et peuvent être intégralement affectés au service public <sup>(47)</sup>.

(128) La directive en matière de transparence a été mise en œuvre aux Pays-Bas par un amendement à la loi sur la concurrence («Mededingingswet») <sup>(48)</sup>. En outre, un décret spécial <sup>(49)</sup> oblige les radiodiffuseurs publics à tenir des comptes séparés pour toutes les activités annexes et associatives. Compte tenu de cela, les autorités néerlandaises ont fourni des informations sur les dépenses et recettes des radiodiffuseurs publics sur la période 1994-2005.

(129) La directive en matière de transparence invite les États membres à veiller à ce que les comptes correspondant aux activités relevant du secteur public et aux autres activités soient séparés, mais également que tous les produits et charges soient correctement imputés sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables, et que les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

<sup>(45)</sup> JO L 195 du 29.7.2000, p. 35. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2005/81/CE (JO L 312 du 29.11.2005, p. 47).

<sup>(46)</sup> JO L 193 du 29.7.2000, p. 75.

<sup>(47)</sup> Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 53-56.

<sup>(48)</sup> Cf. article 25a de la loi néerlandaise sur la concurrence.

<sup>(49)</sup> Décret du Secrétaire d'État du 13 juin 2001, qui contient l'annexe «Manuel de responsabilité financière».

(130) Toutefois, en l'espèce, la Commission note que le décret ne définit pas comment les radiodiffuseurs publics doivent imputer les charges communes aux activités relevant du service public et aux autres activités. Les informations des autorités néerlandaises confirment en outre que les radiodiffuseurs publics utilisent différentes méthodes pour l'imputation des charges. Les autorités affirment qu'au niveau individuel, l'imputation est correcte, mais qu'elle peut différer d'un radiodiffuseur à l'autre en raison des choix que font les différents radiodiffuseurs en matière d'imputation. La Commission estime toutefois que le manque de cohérence entre les différents radiodiffuseurs indique que le décret ne définit pas de manière assez précise les modalités d'imputation des charges.

(131) Par conséquent, sur la base des informations soumises par les autorités néerlandaises, il ne peut être conclu que les charges sont correctement imputées sur la base de méthodes reconnues d'imputation des charges. La Commission estime donc que toutes les recettes nettes des activités commerciales des radiodiffuseurs de service public devraient être prises en compte pour l'appréciation de la proportionnalité du financement de l'État avec les coûts du service public. Cette vision concorde également avec le cadre législatif néerlandais applicable au système de radiodiffusion de service public, qui oblige les radiodiffuseurs à utiliser tous leurs profits, y compris ceux provenant des activités commerciales, à des fins de service public <sup>(50)</sup>.

### 8.3.2. *Proportionnalité du financement public*

(132) Aux termes du paragraphe 57 de la communication sur la radiodiffusion, il est nécessaire que les aides d'État n'excèdent pas les coûts nets induits par la mission de service public du radiodiffuseur. Par conséquent, après avoir déterminé les coûts nets du service public, il faut établir si le montant total du financement de l'État n'excède pas ce chiffre.

(133) Comme on l'a déjà noté, si l'imputation des charges est incomplète ou insatisfaisante, les recettes nettes de l'ensemble des activités ayant bénéficié, directement ou indirectement, du financement public doivent être prises en compte pour le calcul des coûts nets du service public <sup>(51)</sup>. Seules les recettes des activités commerciales «autonomes» n'ont pas besoin d'être prises en compte pour déterminer les coûts nets de la mission de service public. Ce sont des activités qui n'ont pas bénéficié directement ou indirectement — par exemple par des moyens de production moins chers — du financement public ou qui ont payé la valeur totale de moyens qu'elles partagent avec les activités de service public ou qui résultent de ces activités.

<sup>(50)</sup> Les chiffres fournis par les autorités néerlandaises montrent que dans la période examinée, les activités commerciales des radiodiffuseurs de service public ont globalement été bénéficiaires.

<sup>(51)</sup> Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 55 et 56.

- (134) Comme cela a déjà été remarqué, il n'existe pas de concept d'activités «autonomes» dans le système de radiodiffusion publique néerlandais, ni une répartition adéquate et complète des ressources entre les différentes activités des radiodiffuseurs. En outre, la Loi sur les médias stipule que l'ensemble des recettes nettes des missions principales et accessoires <sup>(52)</sup>, ainsi que des activités annexes et associatives <sup>(53)</sup> doivent être utilisées pour l'accomplissement de la mission de service public <sup>(54)</sup>.
- (135) Par conséquent, les coûts nets des activités de service public sont déterminés en tenant compte des recettes de toutes les activités des radiodiffuseurs de service public. En conséquence:
- tout d'abord, les coûts nets du service public sont déterminés en déduisant des coûts totaux de la mise à disposition du service public, les recettes nettes découlant de l'exploitation du service public (missions principales et accessoires) <sup>(55)</sup>;
  - ensuite, toutes les autres recettes commerciales nettes sont prises en compte (activités annexes et associatives);
  - enfin, toutes les formes de financement public sont additionnées. Premièrement, le financement annuel de l'État et les *financements du Stifo* qui sont considérés comme des mesures d'aide existante». Deuxièmement, le financement *ad hoc* (financements du FOR et des fonds d'appoint) et les *financements du CoBo*, qui sont considérés comme des mesures d'aide nouvelle».
- (136) La somme de l'ensemble des postes ci-dessus détermine si le financement total de l'État excède ou non les coûts nets totaux du service public ou, en d'autres termes, s'il y a ou non une compensation excessive des missions de service public.
- (137) En ce qui concerne la mise à disposition de services techniques gratuits par la NOB, la mesure devrait en principe être prise en compte dans l'appréciation de la compensation excessive. Toutefois, il n'est pas nécessaire de l'inclure de manière explicite dans les calculs, car les bénéfices du service technique gratuit peuvent être considérés comme compensant les coûts qui auraient normalement dû être financés. En effet, le paiement de ces coûts aurait augmenté d'autant les coûts du service public confié aux radiodiffuseurs publics néerlandais. La prise en

compte de ces coûts ne modifierait donc en rien le résultat net final <sup>(56)</sup>.

#### 8.4. Décision d'ouverture et période examinée

- (138) Dans la décision d'ouverture, la Commission avait, dans un premier temps, estimé la compensation excessive à 110 millions d'euros. Ce calcul était basé sur des chiffres incomplets en ce qui concerne le montant exact des transferts aux réserves et le niveau des réserves détenues par l'ensemble du système de radiodiffusion de service public durant la période 1992-2002. À ce moment-là, les autorités n'avaient pas encore fourni des données complètes pour les différents radiodiffuseurs.
- (139) Après l'ouverture de la procédure, la Commission a reçu des chiffres des recettes et dépenses des différents radiodiffuseurs plus détaillés que les chiffres globaux fournis au moment de l'ouverture de la procédure. De plus, les nouvelles informations fournissent les données exactes jusqu'en 2005 et incluent également une estimation pour 2006.
- (140) La présente décision concerne les financements *ad hoc* effectués à compter de 1994 et couvre la période jusqu'en 2005. En ce qui concerne la date de fin, les autorités néerlandaises ont invité la Commission à prendre également en compte les chiffres de 2006. Toutefois, la Commission estime que cela n'est pas justifié, car les chiffres de 2006 ne sont que des estimations pour l'exercice budgétaire en cours.

##### 8.4.1. Appréciation de la compensation des différents radiodiffuseurs de service public

- (141) Il apparaît que 14 radiodiffuseurs de service public sur 19 ont bénéficié de compensations excessives sur la période 1994-2005. Cette compensation excessive a généré 32 millions d'euros de bénéfices, qui ont généralement été transférés à leurs réserves de programmes.
- (142) Cela étant, une partie de la compensation excessive a dans certains cas été utilisée pour équilibrer une sous-compensation dans la période antérieure à 1994. Certains radiodiffuseurs avaient, début 1994, une réserve de programmes négative <sup>(57)</sup>. Les radiodiffuseurs n'étaient autorisés à enregistrer des réserves de programmes négatives que lorsque les coûts du service public étaient supérieurs aux diverses sources de financement du service public. Autrement dit, les réserves de programmes négatives ne pouvaient résulter que d'une sous-compensation des coûts du service public.
- (143) Par ailleurs, toutes les pertes éventuelles des activités commerciales devaient être financées par l'intermédiaire des réserves d'association et ne pouvaient se retrouver dans

<sup>(52)</sup> Recettes des droits de propriété intellectuelle, recettes des SMS, du parrainage, de la publicité, de la vente de billets, etc. Ces informations peuvent être tirées du manuel précité «Handboek Financiële Verantwoording» qui définit les règles et principes de comptabilité tels qu'ils devraient être appliqués par les différents radiodiffuseurs publics (Version 2005, Modèle VII, page 18).

<sup>(53)</sup> Les recettes des activités annexes et associatives sont:

1. les recettes des activités associatives: elles prennent généralement la forme de contributions des membres, de recettes des magazines d'association et de legs reçus;
2. les recettes du capital: il s'agit des recettes provenant des intérêts, locations et participations;
3. les recettes des magazines de programmes: revenus de la publication de guides de programmes (magazines contenant le détail des programmes, des critiques, de la publicité, etc.);
4. les recettes provenant d'autres activités: recettes des CD et DVD, ventes de contenus de programmes.

<sup>(54)</sup> Lettre des autorités néerlandaises dans le cadre de la procédure E-5/2005, datée du 2 juin 2005 et recommandée le 7 juin 2005.

<sup>(55)</sup> Cf. paragraphe 26.

<sup>(56)</sup> Cette position est conforme à celle de la Commission dans la décision concernant le radiodiffuseur public italien RAI. Voir décision 204/339/CEE de la Commission du 15 octobre 2003 sur les mesures mises à exécution par l'Italie en faveur de la RAI Spa (JO L 119 du 23.4.2004, p. 1).

<sup>(57)</sup> P. ex., la VARA avait au début 1994 une réserve de programmes négative de 8,5 millions d'euros.

les réserves de programmes. Selon les autorités néerlandaises, les réserves d'association ont été constituées avec des fonds privés.

(144) Il y a également des cas dans lesquels la sous-compensation des coûts du service public a été financée temporairement par les réserves d'association. En 1993, les autorités néerlandaises ont «gelé» les réserves d'association; à compter de cette date, les recettes des activités de service public et activités commerciales ne pouvaient plus être ajoutées à ces réserves d'association. Toutefois, une exception a été faite pour le remboursement de paiements effectués à partir des réserves d'association avant 1994 pour couvrir les coûts à moyen et long terme des services publics. Selon les autorités néerlandaises, c'est le seul cas dans lequel des fonds ont été rajoutés à ces réserves après 1994 <sup>(58)</sup>.

(145) La Commission estime que les montants négatifs enregistrés dans les réserves de programmes et les variations positives des réserves d'association après 1994 ne sont que le résultat des «sous-compensations» préalables des coûts du service public. La mise en équilibre ultérieure de ces sommes est donc considérée comme une dépense admissible de la mission de service public. Les montants correspondants ne doivent donc pas être pris en compte pour le calcul de la compensation excessive.

(146) Comme cela a déjà été dit, la compensation excessive a en général alimenté les réserves de programmes. En 2005, le PO a décidé pour la première fois, en vertu des articles 109a et 19a(1)h de la Loi sur les médias, que les réserves détenues par les différents radiodiffuseurs dépassant 5 à 10 % de leur budget annuel devaient être transférées au PO <sup>(59)</sup>. Ce transfert est également considéré comme faisant partie des mesures *ad hoc* et il est pris en considération dans l'appréciation de la proportionnalité de la compensation. Par conséquent, ce transfert a réduit la compensation globale des différents radiodiffuseurs de service public, tout en renforçant la compensation excessive du PO.

(147) En soustrayant — pour chaque année de 1994 à 2005 — le coût net du service public du financement total reçu de l'État, selon la méthode décrite au point 8.3.2, la Commission parvient à la conclusion qu'aucun radiodiffuseur n'a reçu un financement public dépassant 10 % de son budget annuel. Étant donné que les coûts de la radiodiffusion publique varient chaque année, l'État

pourrait souhaiter, pour des raisons budgétaires, maintenir les fluctuations du financement public à un minimum et autoriser le report d'un certain pourcentage de la compensation excessive annuelle à l'année suivante. La Commission a admis ce principe dans le cas de la radiodiffusion publique danoise <sup>(60)</sup>.

(148) La Commission a affirmé dans ce cas que les réserves doivent être établies pour cet objectif précis et régularisées à des dates fixes, c'est-à-dire déduites de la compensation de l'année suivante s'il y a eu compensation excessive. Ainsi, si la compensation excessive n'excède pas 10 % du montant de la compensation annuelle, elle est compatible avec le traité CE et peut être reportée à l'année suivante et déduite du montant de la compensation exigible pour cette période.

(149) Comme on l'a déjà indiqué, les autorités néerlandaises ont décidé que chaque radiodiffuseur de service public pouvait constituer une réserve propre s'élevant au maximum à 5 à 10 % de son budget annuel <sup>(61)</sup>. Eu égard à cette contrainte, le PO a demandé en 2005 le transfert de 42,457 millions d'euros des réserves des différents radiodiffuseurs au PO. Les autorités se sont également engagées à effectuer un contrôle régulier des réserves et à demander le remboursement des montants excédentaires supérieurs à 10 % de la compensation annuelle à compter de 2006 <sup>(62)</sup>. Il est donc considéré que les conditions sont remplies pour accepter en tant que compatible un montant de surcompensation inférieur à 10 % du budget annuel des radiodiffuseurs de service public <sup>(63)</sup>.

(150) Si la compensation excessive n'excède pas la marge de 10 % du budget annuel, elle peut être considérée comme justifiée pour l'accomplissement de la mission de service public, et l'aide est donc considérée comme compatible avec l'article 86(2) du traité CE.

#### 8.4.2. Compensation excessive du PO

(151) Le PO a également reçu une compensation pour son rôle de gestion et de coordination du système de radiodiffusion. C'est une organisation distincte, le PO, qui joue ce rôle; il détient des comptes internes séparés. Les autorités néerlandaises ont affirmé que, si NOS RTV et le PO font partie d'une même entité juridique et présentent des comptes consolidés, ils n'ont en aucun cas accès aux fonds l'un de l'autre.

<sup>(58)</sup> Cette constatation s'applique à AVRO, KRO, NCRV et VARA. Lettre des autorités néerlandaises, 30 avril, recommandée le 13 mai 2004.

<sup>(59)</sup> Lettre «Publieke Omroep» datée du 28 juillet 2005 envoyée par les autorités néerlandaises le 1<sup>er</sup> septembre 2005 (recommandée 5 septembre 2005).

<sup>(60)</sup> Décision de la Commission du 19 mai 2004 sur les mesures n° C2/2003 (ex NN 22/02) mises à exécution par le Danemark en faveur de TV2/Danmark, C(2004) 1814 (fin), paragraphe 113.

<sup>(61)</sup> 5 ou 10 % en fonction de la taille du budget du radiodiffuseur.

<sup>(62)</sup> Dans le projet de proposition d'une nouvelle loi sur les médias (2007), le gouvernement néerlandais a introduit une règle énonçant que les réserves seront contrôlées annuellement et que tout excédent (réserve supérieure à 10 % de la compensation annuelle) sera retransféré à l'AOR géré par l'autorité des médias). Le gouvernement néerlandais s'est engagé, par une lettre du 4 mai 2006, à introduire cette règle dans la loi de finances 2006, afin de garantir son application jusqu'à l'adoption de la loi sur les médias de 2007.

<sup>(63)</sup> Dans la pratique 5 % ou 10 %, tel que défini par les autorités néerlandaises.

(152) À partir des comptes séparés du PO et en suivant la méthode décrite, la Commission parvient à la conclusion que le PO a reçu une compensation excessive totale de 55,908 millions d'euros n'incluant pas les réserves transférées en 2005 par les différents radiodiffuseurs. Le transfert des réserves s'élevait à 42,457 millions d'euros. En prenant en compte ce transfert, la compensation excessive totale du PO atteint 98,365 millions d'euros (55,908 + 42,457).

Tableau 4

Vue d'ensemble du financement actuel du PO de 1994 à 2005 en millions d'euros <sup>(64)</sup>

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Coûts activités publiques	53,1	60,5	61,8	64,6	69,3	77,3	89,0	94,7	100,4	91,2	91,9	95,2	948,9
Revenus activités publiques	0	0	0	0,7	3,3	3,5	2,5	2,6	3,4	0,2	0	0	16,2
<b>Coûts nets activités publiques</b>	<b>53,1</b>	<b>60,5</b>	<b>61,8</b>	<b>63,9</b>	<b>66,0</b>	<b>73,8</b>	<b>86,4</b>	<b>92,0</b>	<b>97,0</b>	<b>90,9</b>	<b>91,9</b>	<b>95,2</b>	<b>932,7</b>
<b>Résultat net activités commerciales</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,5</b>	<b>7,3</b>	<b>10,7</b>	<b>16,0</b>	<b>13,7</b>	<b>12,0</b>	<b>10,8</b>	<b>13,1</b>	<b>22,3</b>	<b>9,7</b>	<b>133,7</b>
<b>Besoins en financement public</b>	<b>47,5</b>	<b>54,6</b>	<b>55,3</b>	<b>56,5</b>	<b>55,4</b>	<b>57,8</b>	<b>72,7</b>	<b>80,0</b>	<b>86,2</b>	<b>77,8</b>	<b>69,6</b>	<b>85,5</b>	<b>799,0</b>
Financements annuels	49,4	55,6	58,3	58,9	62,3	70,7	68,7	74,6	78,6	85,4	78,0	79,3	819,6
Financements annuels du Stifo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total compensation annuelle</b>	<b>49,4</b>	<b>55,6</b>	<b>58,3</b>	<b>58,9</b>	<b>62,3</b>	<b>70,7</b>	<b>68,7</b>	<b>74,6</b>	<b>78,6</b>	<b>85,4</b>	<b>78,0</b>	<b>79,3</b>	<b>819,6</b>
<b>Résultat avant financements ad hoc</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>6,9</b>	<b>12,8</b>	<b>- 4,0</b>	<b>- 5,4</b>	<b>- 7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>8,4</b>	<b>- 6,2</b>	<b>20,7</b>
Financements du FOR	0	0	0	0	0	0	7,1	6,1	5,2	7,0	5,6	2,8	33,9
Financements des fonds d'appoint	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Financements du CoBo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transfert de l'excédent de réserves	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42,5	42,5
<b>Total financements ad hoc</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7,1</b>	<b>6,1</b>	<b>5,2</b>	<b>7,0</b>	<b>5,6</b>	<b>45,3</b>	<b>76,3</b>
Éléments extraordinaires	0	0	0	0	0	0,9	0	0,2	0,2	0	0	0	1,4
<b>Total sur/sous-compensation</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>6,9</b>	<b>13,7</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>- 2,1</b>	<b>14,5</b>	<b>14,0</b>	<b>39,1</b>	<b>98,4</b>

<sup>(64)</sup> Les différences entre le texte et le tableau sont dues à l'arrondissement.

(153) La Commission considère que la compensation excessive de 98,365 millions d'euros n'est pas nécessaire au fonctionnement du service public et ne peut donc bénéficier de la dérogation à l'interdiction de l'aide d'État prévue à l'article 86, paragraphe 2. Par conséquent, la compensation excessive n'est pas considérée comme une aide compatible et devrait en principe être récupérée auprès du PO.

(154) Néanmoins, il apparaît que la compensation excessive est supérieure à la totalité des financements *ad hoc* revenant au PO. Le PO a reçu 33,870 millions d'euros en tant que financements *ad hoc* du budget des médias de l'État, auxquels vient s'ajouter un transfert *ad hoc* de 42,457 millions d'euros des autres radiodiffuseurs. Le total des financements reçus de mesures *ad hoc* s'élève donc à 76,327 millions d'euros. De plus, les financements *ad hoc* ont généré des intérêts, qui devraient être pris en compte pour la détermination du montant des fonds qui n'ont pas été reçus dans le cadre des «aides existantes». La récupération devra donc être plafonnée à un montant de 76,327 millions d'euros majoré des intérêts car le «reste» de la compensation excessive a été versé dans le cadre d'aides existantes et ne peut être récupéré.

#### 8.5. Comportement anticoncurrentiel sur les marchés commerciaux

(155) Comme l'explique la communication sur la radiodiffusion, la Commission est d'avis qu'un comportement anticoncurrentiel des radiodiffuseurs de service public ne peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement de leur mission de service public. Dans sa décision d'ouvrir les procédures formelles d'examen, la Commission a identifié les possibilités de distorsion de marché suivantes.

##### 8.5.1. Transmission par le câble

(156) Le contrat-modèle conclu en 1985 entre les radiodiffuseurs et les câblo-opérateurs stipule, à la demande du gouvernement néerlandais, que les câblo-opérateurs ne rémunèrent pas les droits de propriété intellectuelle pour la transmission des programmes télévisés publics néerlandais. L'on peut se demander si le PO, en renonçant au versement des droits de propriété intellectuelle des câblo-opérateurs, s'est comporté comme un opérateur normal du marché puisqu'il a renoncé à un revenu commercial.

(157) Les autorités néerlandaises affirment toutefois que le fait que le PO ne demande aucune redevance au titre des droits de propriété intellectuelle n'est pas nécessairement en contradiction avec les comportements sur le marché. Après tout, les radiodiffuseurs commerciaux ne demandent pas non plus de redevance aux câblo-opérateurs pour la transmission de leurs programmes <sup>(65)</sup>.

<sup>(65)</sup> Selon la VECAI (organisation des câblo-opérateurs), la NOS reçoit bel et bien un paiement de la VECAI, qui porte toutefois un autre nom. La NOS ne considère cependant pas ce paiement comme une redevance au titre des droits de propriété intellectuelle.

(158) Par ailleurs, les accords commerciaux entre les radio-diffuseurs et les câblo-opérateurs peuvent prendre différentes formes, notamment eu égard au fait que la transaction consiste en un échange de services de transmission contre une mise à disposition de contenu, présentant un intérêt pour les deux parties. La Commission estime par conséquent que rien n'indique clairement que le PO a agi contrairement aux principes du marché et qu'il a augmenté les besoins en financement de l'État en renonçant à des recettes commerciales.

#### 8.5.2. Marché de la publicité

##### 8.5.2.1. Allégations de baisse des prix pour PCB 20-49

(159) À l'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Commission n'avait pas suffisamment d'éléments indiquant que la STER avait effectivement «cassé» les prix. Néanmoins, les informations qui ont été soumises par les plaignants et les autorités néerlandaises après l'ouverture de la procédure d'examen doivent être évaluées.

(160) Le paragraphe 58 de la communication indique que les radiodiffuseurs de service public pourraient être tentés de faire baisser les prix de la publicité de façon à réduire les recettes de leurs concurrents. Toutefois, il faut garder à l'esprit que les radiodiffuseurs publics néerlandais n'exercent pas directement des activités de publicité, lesquelles sont exercées par une organisation distincte appelée STER. La mission de la STER consiste à exploiter le temps disponible pour la publicité de manière à apporter une contribution optimale au financement central des radiodiffuseurs de service public. Elle joue un rôle d'intermédiaire visant à maximiser les bénéfices tirés de la vente des espaces publicitaires des radiodiffuseurs publics. Comme on l'a déjà vu, la STER transfère les recettes publicitaires directement dans le budget des médias.

(161) Un éventuel comportement de baisse des prix de la part de la STER devrait se traduire par un ou plusieurs des faits suivants: prix de la STER inférieurs à ceux de ses concurrents, augmentation de la part de marché et perte de recettes pour la STER.

(162) Tout d'abord, comme la Commission l'a également indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, une comparaison entre les prix pratiqués par les entreprises publiques et privées de vente de publicité peut être considérée comme un indicateur utile des critères mentionnés au paragraphe 58 de la communication sur la radiodiffusion.

- (163) Le groupe cible des 20-49 ans est le plus intéressant pour comparer les prix. Comme on peut le déduire du tableau 5 ci-après, il y a différents sous-groupes, dont la plupart ciblent les téléspectateurs de la tranche d'âge 20-49 ans.

Tableau 5

**Pourcentage des PCB cible acquis par la STER (confidentiel 2004)**

Cible	13+	20-34	35-49	50-64	20-49	Consommateurs 20-49	Consommateurs 20-49 + enfants	Hommes 20-34	Femmes 20-34
Acquis	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: lettre des autorités néerlandaises du 27.1.2005.

- (164) Il ressort du tableau 5 que la STER vend principalement de l'espace publicitaire pour les téléspectateurs. Depuis 1999, sa part de marché dans la publicité et la part d'audience des radiodiffuseurs de service public pour le groupe cible des 20-49 ans ont baissé. Pour ce groupe cible, les prix bruts facturés aux annonceurs figurent au tableau 6.

Tableau 6

**Prix bruts PCB 20-49 ans (18h00 — 24h00) de 1995 à 2005 en euros**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	1 470	1 496	1 499	1 315	1 485	1 541	1 562	1 624	1 816	1 932	1 890
Radiodiffuseurs commerciaux	1 337	1 314	1 366	1 399	1 438	1 637	1 667	1 675	1 753	2 055	2 087

Source: lettre des autorités néerlandaises du 23.2.2006.

- (165) Les données ci-dessus indiquent que les prix catalogue pratiqués par la STER pour le PCB 20-49 n'ont été que légèrement inférieurs à ceux des radiodiffuseurs commerciaux. Selon les autorités néerlandaises, les radiodiffuseurs et la STER accordent des remises particulièrement importantes. Il semblerait que les radiodiffuseurs commerciaux aient accordé des remises bien supérieures, notamment à compter de 1998. Ces remises sont présentées ci-après:

Tableau 7

**Remises effectives accordées de 1994 à 2005 en %**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Radiodiffuseurs commerciaux	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

- (166) Bien que la STER ait un public moins «attractif» que les radiodiffuseurs commerciaux — sa sélectivité étant faible, elle est moins à même de proposer un groupe cible très précis — et qu'elle ait des parts de marché plus faibles en termes d'audience et de publicité (voir tableau 9 ci-dessous), ses prix nets sont supérieurs à ceux pratiqués par les radiodiffuseurs commerciaux.

Tableau 8

## Prix nets par PCB 20-49 ans (18h00 — 24h00) de 1995 à 2005 en euros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
STER	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Radiodiffuseurs commerciaux	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (167) On peut en outre déduire du tableau 9 qu'il existe une corrélation évidente entre la baisse des parts d'audience et des parts de publicité de la radiodiffusion publique. Rien n'indique que la STER augmente sa part de marché ou, du moins, la maintient malgré la baisse des parts d'audience de ses clients radiodiffuseurs par suite d'un dumping des prix. Au contraire, la STER perd des parts sur le marché de la publicité au même rythme que les radiodiffuseurs de service public perdent des parts d'audience.

Tableau 9

## Audience et parts de marché publicité

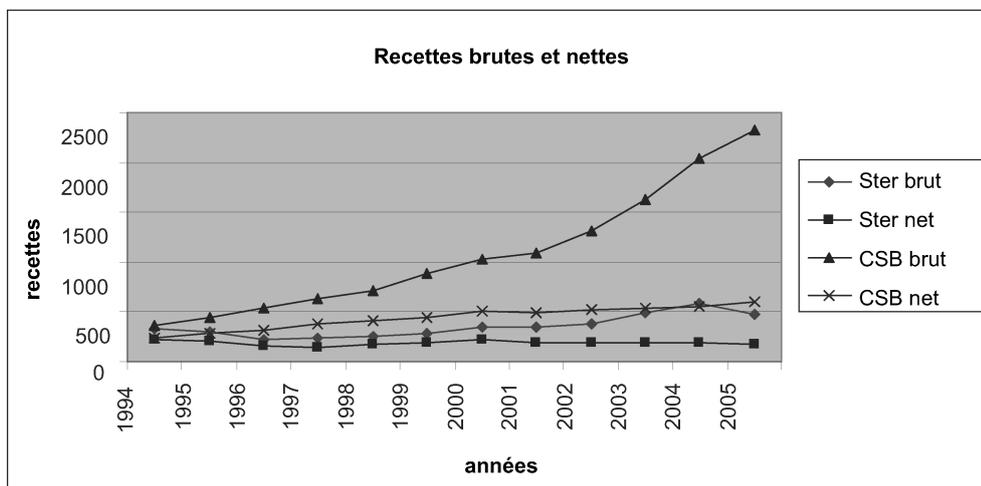
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Audience RC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publicité RC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Audience RSP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publicité RSP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: lettre des autorités néerlandaises du 3.2.2006.

- (168) Enfin, rien n'indique que la STER a abandonné des recettes publicitaires pour augmenter sa part de marché.

Graphique 1

## Évolution des recettes brutes et nettes



(169) On peut conclure du tableau 7 et du graphique 1 que la STER a accordé des remises considérables. Néanmoins, on peut également conclure du graphique 1 que, malgré ces remises, les recettes publicitaires nettes sont restées relativement constantes. Le recours aux remises n'a pas entraîné de modification majeure des recettes.

(170) Par conséquent, aucune des circonstances qui accompagnent traditionnellement un comportement de réduction excessive des prix, c'est-à-dire une baisse des prix, une augmentation des parts de marché et une perte temporaire de revenus, ne semble exister sur le marché néerlandais de la publicité. Il faut rappeler ici que la STER est une société indépendante des radiodiffuseurs de service public, dont les recettes vont directement dans le budget des médias. Aussi la Commission conclut-elle que rien n'indique que la STER a «cassé» les prix dans une mesure ayant entraîné une perte excessive de recettes puis une augmentation de la nécessité d'un financement public supplémentaire du système de radiodiffusion public.

#### 8.5.2.2. Comparaison des prix de la publicité

(171) SBS Broadcasting BV a affirmé que «la seule comparaison des prix du PCB 20-49 payés à la STER ou à IP et/ou à SBS ne peut être un critère exclusif pour déterminer si oui ou non la STER «casse» les prix».

(172) SBS affirme en outre qu'en premier lieu, les annonceurs sont disposés à payer une majoration de prix pour le PCB 20-49 proposé par la STER car ce dernier touche également une population en dehors du groupe cible. De plus, les prix pratiqués par la STER pour le PCB 13+ (la catégorie des adolescents) pour une diffusion réelle sont en fait bien inférieurs à ceux de ses concurrents commerciaux pour le même PCB. La Commission a soumis ces considérations aux autorités néerlandaises <sup>(66)</sup>.

(173) Concernant la première constatation, il faut préciser d'emblée que les sociétés de marketing visent un groupe cible lorsqu'elles font de la publicité pour un produit. Les publics n'appartenant pas au groupe cible n'entrent pas en ligne de compte. L'un des critères pour acquérir du temps de publicité est la sélectivité du public cible. Si l'écran publicitaire n'est pas sélectif, c'est-à-dire qu'il y a beaucoup de «pertes» (publicité atteignant des personnes n'appartenant pas au groupe cible), il devient moins intéressant. La publicité vendue par la STER ayant une sélectivité faible — c'est-à-dire qu'elle attire un large éventail de téléspectateurs — il est, d'après les autorités néerlandaises, vraiment difficile pour elle de maintenir ses tarifs publicitaires. En outre, le PCB 13+ est moins important que le PCB 20-49. Les informations données dans le tableau 5 montrent l'importance relativement faible du PCB 13+ (information confidentielle) et indiquent clairement que le PCB 13+ n'est pas décisif pour l'établissement d'une comparaison des prix. Comme l'ont affirmé les autorités néerlandaises, le PCB 20-49 est bien plus significatif. Le fait que les prix du PCB 13+ pratiqués par la STER soient inférieurs n'est pas une preuve en soi de l'existence d'un comportement général de réduction excessive des prix chez les radiodiffuseurs de service public.

#### 8.5.2.3. Conclusion sur la publicité

(174) Par conséquent, en dépit du fait que la STER a accordé d'importantes remises, les recettes totales tirées de la publicité n'ont pas baissé mais sont restées stables. Ayant évalué les autres arguments et les réponses des autorités néerlandaises, la Commission conclut que rien n'indique actuellement que la STER n'a pas essayé de maximiser ses recettes publicitaires, ni que son comportement aurait entraîné une augmentation des besoins en financement public.

#### 8.5.3. Droits du football

(175) Au moment de l'ouverture de la procédure, la Commission a affirmé qu'aucune indication manifeste ne permettait de conclure que les radiodiffuseurs ont payé un prix structurellement au-dessus de la valeur du marché pour les droits de transmission du football. Cela s'explique en partie par le fait que les radiodiffuseurs de service public ont proposé des sommes plus élevées que les radiodiffuseurs commerciaux durant les négociations. CLT-UFA s'est plaint que les radiodiffuseurs publics néerlandais paient des prix excessifs pour les droits du football. La Commission a indiqué qu'elle procéderait à un examen plus approfondi de cette situation.

(176) L'examen ultérieur n'a pas permis de démontrer que les radiodiffuseurs publics ont surenchéri par rapport aux radiodiffuseurs commerciaux, ni que les radiodiffuseurs de service public ont acquis des droits pour les événements sportifs dans une mesure susceptible de fermer le marché aux concurrents. En effet, il existe des exemples où d'importants droits de football étaient détenus par les radiodiffuseurs commerciaux durant la période considérée (voir paragraphe 55 ci-dessus).

(177) Cela étant, si la présente procédure n'a pas permis d'identifier des pratiques anticoncurrentielles précises, la question de savoir si le système offre en tant que tel des garanties suffisantes pour empêcher d'éventuels comportements anticoncurrentiels fera l'objet de la procédure E-5/2005 relative aux aides existantes.

## 9. CONCLUSION

(178) Pour les raisons précitées, la Commission conclut qu'il y a eu une compensation excessive de 98,365 millions d'euros, accordée dans le cadre d'aides d'État qui ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE et doivent donc être récupérées auprès de la NOS pour les fonctions exercées en tant que PO.

(179) Néanmoins, eu égard au fait que la compensation excessive est supérieure à la totalité des financements *ad hoc* revenant au PO et s'élevant au total à 76,3 millions d'euros, la récupération sera plafonnée à un montant de 76,327 millions d'euros majoré des intérêts, car le «reste» de la compensation excessive a été versé dans le cadre d'aides existantes et ne peut être récupéré.

<sup>(66)</sup> Lettre des autorités néerlandaises du 4 janvier 2005.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

1. L'aide d'État *ad hoc* que les Pays-Bas ont accordée au PO pour sa mission de service public dans le système de radiodiffusion de service public néerlandais est incompatible avec le marché commun.

2. Cette aide d'État *ad hoc* incompatible sera récupérée auprès du PO. Le montant à récupérer est de 76,327 millions d'euros, majoré des intérêts.

3. L'aide d'État *ad hoc* accordée aux différents radiodiffuseurs de service public est compatible avec le marché pour autant que, dans la mesure où ces aides donnent lieu à une compensation excessive des missions de service public, l'excédent soit placé dans une réserve à usage spécial, dont le montant n'excédera pas 10 % du budget annuel du radiodiffuseur, et à condition que les Pays-Bas contrôlent régulièrement le respect de cette limite.

*Article 2*

1. Les Pays-Bas prennent toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès du PO l'aide mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> et versée illégalement au bénéficiaire.

2. Cette récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision. L'aide à récupérer comprend des intérêts, qui courent à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération.

3. Les intérêts à récupérer conformément au paragraphe 2 seront calculés suivant la procédure prévue aux articles 9 et 11 du règlement (CE) n° 794/2004 <sup>(67)</sup>.

4. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, les Pays-Bas ordonnent au bénéficiaire visé à l'article 1<sup>er</sup> de rembourser l'aide illégale et incompatible majorée des intérêts dus.

*Article 3*

Les Pays-Bas informent la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises et envisagées afin de s'y conformer. Ils utilisent à cet effet le questionnaire figurant à l'annexe 1 de la présente décision. Ils soumettent dans le même délai tous les documents prouvant que la procédure de récupération a été engagée auprès du bénéficiaire de l'aide incompatible versée illégalement.

*Article 4*

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, 22 juin 2006.

*Par la Commission*

Neelie KROES

*Membre de la Commission*

---

<sup>(67)</sup> JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.



## DÉCISION DE LA COMMISSION

du 7 mars 2007

concernant l'aide d'État C 10/06 (ex N555/05) — Cyprus Airways Public Ltd —  
Plan de restructuration

[notifiée sous le numéro C(2007) 300]

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi)

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

(2008/137/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, 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 intéressés à présenter leurs observations <sup>(1)</sup>, conformément aux dispositions précitées,

considérant ce qui suit:

## I. PROCÉDURE

- (1) Le 3 mai 2005, la Commission a décidé d'autoriser une aide au sauvetage (N 69/2005) pour Cyprus Airways Public Ltd (décision 2005/1322).
- (2) Par lettre non datée enregistrée par la Commission le 9 novembre 2005 (DG TREN A/28405) conformément à l'article 88, paragraphe 3, et aux engagements pris dans le cadre de l'aide au sauvetage notifiée mentionnée ci-dessus, les autorités chypriotes ont notifié à la Commission un plan de restructuration pour Cyprus Airways Public Ltd. Le 14 novembre 2005, le secrétariat général de la Commission a enregistré cette notification sous la référence SG(05)A10041 et l'affaire a reçu le numéro N 555/2005.
- (3) Le 18 novembre 2005 [D(05)125084], la Commission a demandé des clarifications supplémentaires aux autorités chypriotes. Celles-ci ont répondu aux questions de la Commission par lettre datée du 23 janvier 2006, enregistrée le 24 janvier 2006 (sous la référence DG TREN A/11819). Le 14 décembre 2005, une réunion a eu lieu à Bruxelles entre les représentants de la République de Chypre et la Commission. Une seconde réunion de haut niveau s'est déroulée le 30 janvier 2006 à Bruxelles pour examiner l'évolution de l'affaire.
- (4) Par décision du 22 mars 2006, notifiée aux autorités chypriotes par lettre du 23 mars 2006 [SG-Greffe (2006) D/201246], la Commission a engagé la procédure fixée à l'article 88, paragraphe 2, du traité. Cette procédure a été enregistrée sous la référence C 10/2004.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen a également été publiée dans le *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(2)</sup>. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations à ce sujet. Chypre lui a envoyé ses observations par lettre datée du 20 avril 2006.

(6) Dans les délais prévus par l'ouverture de la procédure publiée, la Commission a reçu un avis des parties intéressées. Cet avis a ensuite été présenté aux autorités chypriotes [D(2006) 213376] pour observations. Les observations de Chypre ont été reçues le 28 juillet 2006 (enregistrées le 1<sup>er</sup> août 2006 sous la référence A/28810). Les autorités chypriotes ont fourni des clarifications complémentaires par télécopie le 19 décembre 2006 (enregistrées le 31 décembre sous la référence A/40766) et d'autres clarifications, assorties d'engagements complémentaires le 28 février 2007, également par télécopie.

## II. LES FAITS

- (7) Cyprus Airways Public Ltd a été créée en 1947 en tant qu'entreprise publique. Ses principales activités sont le transport aérien de passagers et de marchandises, ainsi que d'autres services liés à ces activités. Le gouvernement chypriote est le principal actionnaire de la compagnie (69,62 %) et environ 4 200 petits investisseurs privés détiennent le reste des actions.
- (8) Cyprus Airways Public Ltd (ci-après dénommée «Cyprus Airways») appartient au groupe Cyprus Airways (ci-après dénommé «le groupe»).
- (9) Cyprus Airways fournit actuellement des services réguliers en Europe et au Moyen-Orient et gère une flotte de 11 aéronefs: deux A319 livrés en 2002, propriété de Cyprus Airways, sept A320-200 livrés entre mai 1989 et mars 1993, propriété de Cyprus Airways, dont un avait précédemment fait l'objet d'un affrètement avec équipage (*wet lease*) à Eurocypria et deux A330-200, livrés en 2002 et 2003, loués.

<sup>(1)</sup> JO C 113 du 13.5.2006, p. 2.

<sup>(2)</sup> Voir la note 1 de bas de page.

- (10) Au moment de la notification du plan de restructuration, les autres compagnies au sein du groupe, qui appartenaient toutes à 100 % à Cyprus Airways Public Ltd, étaient les suivantes.

#### Eurocypria Airlines

- (11) Cette compagnie (ci-après dénommée «Eurocypria») gère des vols charter en provenance de plus de cinquante aéroports européens. La flotte d'Eurocypria comprend cinq avions : quatre Boeing 737-800, loués, acquis entre février et avril 2003, qui disposent chacun d'une capacité de 189 passagers, et un A320, dans le cadre d'un affrètement avec équipage (*wet lease*) de Cyprus Airways.

#### Hellas Jet SA

- (12) Hellas Jet SA (ci-après dénommée «Hellas Jet») a été créée à Athènes le 1<sup>er</sup> juillet 2002 et a entamé ses activités le 24 juin 2004. Hellas Jet était conçue comme une nouvelle compagnie européenne basée à Athènes. Elle gérait trois Airbus A320 loués, basés à l'aéroport international d'Athènes. Toutefois, la compagnie n'a pas atteint les objectifs de son plan d'entreprise et ses activités ont été interrompues à partir de mai 2005. Ce projet a donc été préjudiciable au groupe du point de vue financier et lui a coûté un total de 29,5 Mio CYP (51,4 Mio EUR) au total à partir de juin 2005.

#### Zenon National Distribution Centre Ltd

- (13) Cette filiale (ci-après dénommée «Zenon») fournit des services aux agents de voyages chypriotes. Plus particulièrement, elle fournit et diffuse des informations électroniques qui permettent aux agences de voyages d'effectuer la réservation et la billetterie pour des voyages par avion et la réservation de chambres d'hôtel et la location de voitures.

#### Cyprus Airways (Duty Free Shops) Ltd

- (14) Cette entreprise a entamé ses activités en 1996, date à laquelle elle a repris la gestion des boutiques hors taxes des aéroports de Larnaca et de Paphos. Au moment de la notification du plan de restructuration, il était prévu que ces boutiques soient reprises par le nouveau concessionnaire de l'aéroport et ne fassent plus partie du groupe. Cette reprise a eu lieu en juin 2006.

### III. L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (15) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue au titre de l'article 88, paragraphe 2, était fondée sur plusieurs questions qui se sont posées à la suite de l'examen du plan de restructuration. La Commission a exprimé des doutes quant à la compatibilité de ce plan avec le cadre communautaire, c.-à-d. les lignes directrices communautaires de 2004 concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté <sup>(3)</sup> (ci-après dénommées «les lignes directrices S & R»).

*Le prêt à long terme de 55 Mio CYP (96 Mio EUR) et les mesures de réduction des coûts*

- (16) Le prêt à des conditions commerciales, assorti d'une garantie du gouvernement chypriote pour une période de dix ans, est l'élément clé du plan de restructuration. Il sera utilisé prioritairement pour rembourser le prêt à court terme de 30 Mio CYP (51 Mio EUR) accordé après l'approbation de l'aide au sauvetage en mai 2005. Le solde pourra ensuite être utilisé pour restructurer la compagnie aérienne.

- (17) Au cours des 24 premiers mois d'exécution du plan de restructuration, la priorité devait être mise sur la réduction des coûts et sur un accroissement ciblé des recettes. Le gouvernement et la direction de l'entreprise ont estimé qu'une réduction de 13 % des coûts totaux était nécessaire. Celle-ci devait être réalisée en réduisant les effectifs de quelques 20 %, tout en diminuant simultanément les salaires du personnel restant dans l'entreprise, de 15 % en moyenne. En pratique, 385 personnes sur les 1 840 employées au 1<sup>er</sup> septembre 2005 devaient être licenciées dans le cadre du plan de restructuration; ces licenciements devaient entraîner des économies annuelles d'environ 7 Mio CYP (12 Mio EUR); la réduction des salaires du personnel restant devrait générer des économies supplémentaires à hauteur d'environ 4,6 Mio CYP (8 Mio EUR).

- (18) La Commission a exprimé des doutes quant à la possibilité que le plan rétablisse la viabilité à long terme de l'entreprise dans le délai à bref délai et sans qu'une aide supplémentaire soit nécessaire à l'avenir. Elle a également indiqué qu'elle ne disposait pas d'informations suffisantes pour pouvoir prendre position sur la question de savoir si le montant de l'élément d'aide du plan de restructuration a été limité au minimum. La Commission a par ailleurs remis en question la période de 10 ans pour rembourser le prêt à long terme sur. Elle a précisé qu'elle ne disposait pas d'informations suffisantes pour pouvoir évaluer si les projections financières sont raisonnables ou si les hypothèses sur lesquelles elles reposent sont valables. Elle souhaite en particulier connaître l'avis des concurrents de Cyprus Airways sur le plan de restructuration.

#### *Vente d'Eurocypria*

- (19) Le plan de restructuration prévoyait la vente d'Eurocypria, la filiale charter de Cyprus Airways, au gouvernement pour un prix fixé par un expert indépendant. Ce prix a été estimé initialement à 15 Mio CYP (26 Mio EUR). Eurocypria serait par conséquent séparée du groupe Cyprus Airways et exploitée en tant qu'entité totalement distincte. Le produit de la vente (payé par le gouvernement à Cyprus Airways) serait utilisé par cette dernière pour financer sa restructuration. La Commission a émis des doutes concernant la vente et les modalités de fixation du prix de vente. Si le prix payé pour Eurocypria ne correspond pas aux prix du marché, ce montant serait à considérer comme une aide d'État.

<sup>(3)</sup> JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

*Augmentation de capital*

- (20) Un autre volet du plan de restructuration, qui devait intervenir 18 mois après son lancement, consistait en une augmentation de capital de 14 Mio CYP (24 Mio EUR). Il était prévu que tous les actionnaires (l'État et les actionnaires privés) y prennent part proportionnellement à leur participation. L'État devait injecter 9,8 Mio CYP (17 Mio EUR) tandis que la contribution des actionnaires privés à cette augmentation de capital devait être d'environ 4,2 Mio CYP (7,3 Mio EUR). En ouvrant la procédure, la Commission a signalé qu'elle ne pouvait exclure que la participation de l'État à cette augmentation de capital puisse constituer une aide d'État.

*Mesures compensatoires*

- (21) La Commission a indiqué qu'elle doutait que les mesures compensatoires proposées fussent suffisantes pour remédier à la distorsion du marché résultant de l'aide. Le plan prévoyait des réductions relativement faibles de la flotte et du réseau de lignes aériennes de Cyprus Airways. La branche charter d'Eurocypria devait être vendue et Cyprus Airways devait fermer une autre filiale, Hellas Jet, et se débarrasser de ses trois avions. La Commission a exprimé des doutes, notamment parce qu'Eurocypria devait être vendue au principal actionnaire de Cyprus Airways. Elle a invité les concurrents de Cyprus Airways à donner leur avis à ce sujet.

*Contribution propre*

- (22) Normalement, dans le cas d'une entreprise de la taille de Cyprus Airways, le niveau de la contribution propre aux coûts de la restructuration devrait être de l'ordre de 50 %. La Commission a exprimé des doutes sur le niveau de cette contribution propre de l'entreprise et sur ce qu'il convient de considérer comme constituant une contribution propre.

#### IV. OBSERVATIONS REÇUES PENDANT LA PROCÉDURE

**Observations initiales des autorités chypriotes**

- (23) Les autorités chypriotes ont répondu à l'ouverture de la procédure en cherchant à apporter des éclaircissements sur certaines questions posées par la Commission.

*Le prêt à long terme de 55 Mio CYP (96 Mio EUR) et les mesures de réduction des coûts*

- (24) Sur la question du rétablissement de la viabilité à long terme de Cyprus Airways, le plan de restructuration prévoyait que les coûts de cette opération (financés par un prêt à long terme de 55 Mio CYP et par le produit de la vente d'Eurocypria) seraient dépensés comme suit:

Période	Somme (Mio CYP)	Description
2006	30	Remboursement de l'aide au sauvetage
2006	10,6	Indemnités de licenciement
2006	2	Autres coûts de licenciement
2006-2008	5	Fonds de roulement pour Cyprus Airways
2006-2008	13,5	Dépenses en capital prévues
2006-2010	10	Déficits de trésorerie
<b>Total</b>	<b>71,1</b>	

- (25) À propos de l'exploitation future de l'entreprise, les autorités chypriotes et la compagnie aérienne ont reconnu que le modèle stratégique et opérationnel qu'utilisait Cyprus Airways par le passé n'était pas viable dans le contexte concurrentiel actuel de l'entreprise. À la base, le décalage provient du fait que Cyprus Airways fonctionne à un niveau de coûts qui correspond à celui d'un véritable «network carrier», c'est-à-dire une compagnie aérienne appliquant une logique de réseau, alors que la réalité du marché libéralisé de Chypre, qui est dominé par les loisirs, permet uniquement un niveau de revenus équivalent à celui des compagnies aériennes charter et/ou à bas prix (*low cost*), les vrais concurrents de Cyprus Airways.
- (26) Dans le contexte commercial actuel et vu la libéralisation complète du marché du transport aérien à Chypre, les possibilités pour Cyprus Airways de poursuivre sa croissance et d'accroître ses revenus sont limitées. Même la croissance de 4 % prévue sur le marché de l'aviation ne permettrait pas à la compagnie de se sortir de la situation difficile dans laquelle elle se trouve actuellement sans action supplémentaire. C'est pourquoi l'entreprise a entamé une restructuration difficile dans laquelle une réduction draconienne des coûts est inévitable.

- (27) Dans son plan de restructuration, l'entreprise avait estimé qu'une réduction de 13 % des coûts totaux était nécessaire. Celle-ci devait être réalisée en réduisant les effectifs d'environ 20 %, tout en diminuant simultanément les salaires du personnel restant dans l'entreprise, de 15 % en moyenne.

- (28) À cette réduction des coûts, l'entreprise doit ajouter d'autres éléments du plan de restructuration en cours, qui, à ce stade précoce, plaident en faveur de la viabilité à long terme de l'entreprise. L'objectif est de lui permettre de se repositionner avec succès de manière à assurer sa survie et à créer un retour sur investissement acceptable à moyen terme, sans aide ni subvention supplémentaire. Un deuxième volet de réduction des coûts est prévu en 2007, axé sur la sous-traitance et les meilleures pratiques du secteur.

#### Évolution des pertes et des profits de Cyprus Airways (prévisions) (\*)

En milliers de CYP

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes totales	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total des coûts	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat d'exploitation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Profits (pertes) avant impôts	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (29) Le futur redressement de la compagnie aérienne repose sur la consolidation des recettes résultant de ces réductions des coûts et sur sa croissance stable. À cet égard, le plan de restructuration prévoit l'évolution du trafic de passagers pour la période 2004-2010 comme suit:

#### Évolution du trafic de passagers de Cyprus Airways (prévisions) (\*)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totalité du trafic chypriote (millions)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Trafic CY (millions)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parts de marché de CY	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

#### Vente d'Eurocypria

- (30) Concernant la vente d'Eurocypria, le gouvernement a expliqué qu'après l'évaluation effectuée précédemment par PricewaterhouseCoopers (PwC) pour le compte de Cyprus Airways en vue de fixer un prix de marché pour Eurocypria, une deuxième estimation pour le compte du gouvernement avait été commandée à HSBC pour déterminer un prix de vente selon une méthode reconnue et acceptée. La vente d'Eurocypria à l'État pourrait ainsi se dérouler dans des conditions de pleine concurrence.
- (31) PwC a procédé à une estimation de l'entreprise en utilisant la méthode du flux monétaire actualisé et en comparant les multiples d'évaluation concernés à l'approche du marché. Il a également tenu compte des transactions qui concernaient la vente et l'achat d'entreprises comparables du secteur.
- (32) PwC indique que les recettes de l'entreprise proviennent de la vente de places d'avion à des tour-opérateurs. Le total de passagers transportés en 2005 s'élève à 662 561 et ce chiffre devrait monter jusqu'à 829 092 en 2006. Il convient de noter que les recettes qui étaient prévues pour 2006 ont déjà été atteintes. Les principales composantes des coûts d'exploitation pour 2005 étaient le kérosène (30 %), la location d'avions (22 %), le coût des services de route et d'aéroport (15 %), les coûts d'équipage (11,5 %) et les coûts de maintenance/ingénierie (9,5 %).

(\*) Secret commercial.

## Principaux indicateurs de résultats

	2004 <sup>(1)</sup>	2005 <sup>(2)</sup> (G)	2006 <sup>(3)</sup> (E)	2007 (E)	2008 (E)	2009 (E)
Total des vols effectués	[...] (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Passagers transportés	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Recettes totales (en milliers de CYP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfices brut (en milliers de CYP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfices d'exploitation (pertes) (en milliers de CYP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfices (pertes) avant impôts (en milliers de CYP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(1)</sup> États financiers contrôlés.

<sup>(2)</sup> G = comptes de gestion, non encore contrôlés.

<sup>(3)</sup> E = estimation.

(\*) Secret commercial.

- (33) Pour l'exercice 2005, Eurocypria avait prévu des bénéfices de l'ordre de 440 000 CYP, un montant inférieur à celui des années précédentes et inférieur aux prévisions, en raison de la forte augmentation du prix des carburants en 2005, qui n'a pas pu être répercutée sur les passagers à cause de la nature des accords avec les tour-opérateurs.
- (34) La méthode du flux monétaire actualisé donne une indication de la valeur de l'entreprise en fonction de la valeur des flux monétaires disponibles qu'elle devrait générer à l'avenir. Cette méthode vise à déterminer la valeur actuelle des flux monétaires futurs qui se présenteront aux investisseurs. Les flux monétaires ainsi dégagés doivent être actualisés au taux de rendement nécessaire pour atteindre une estimation de la valeur présente de l'entreprise.
- (35) La direction d'Eurocypria a élaboré des projections financières sur quatre ans (2006-2009) afin de déterminer une «valeur terminale» de l'entreprise, qui représente le montant qu'un investisseur paierait aujourd'hui pour avoir droit aux flux monétaires de l'entreprise pour les années suivant la projection de quatre ans. La direction est parvenue à une valeur terminale de 14,54 Mio CYP, qui a ensuite été actualisée en fonction d'un «coût moyen pondéré du capital» de 9,35 % pour atteindre la «valeur actuelle nette» de l'entreprise, de 14,21 Mio CYP.
- (36) Cette valeur actuelle nette a ensuite été soumise à une série d'analyses de sensibilité pour tenir compte de paramètres variables éventuels, tels que les différences de taux de change USD/CYP (de nombreux coûts de l'entreprise sont en dollars, tandis que ses recettes sont dans d'autres devises), des modifications des prévisions de croissance et les variations des prix des carburants. Ces analyses soulignent la grande sensibilité d'Eurocypria (partagée par la plupart des compagnies aériennes de la Communauté) aux fluctuations des taux de change et du prix des carburants.
- (37) Sur la base de l'analyse décrite ci-dessus, PwC est parvenu à une fourchette indicative de valeurs pour Eurocypria qui oscille entre 12,5 et 16 Mio CYP.
- (38) PwC a également effectué une analyse de marché comparative de la valeur entre Eurocypria et d'autres entreprises engagées dans le même type d'activité. Cette méthode de comparaison est jugée valable, puisque les conditions et les perspectives d'entreprises similaires dépendent de facteurs communs, tels que la demande globale pour leurs produits et leurs services, la structure des coûts et le contexte d'exploitation.
- (39) En raison de l'absence de compagnies aériennes charter cotées en bourse, PwC a utilisé un mélange de compagnies aériennes à bas prix et de compagnies mixtes qui pratiquent des vols charter et des vols réguliers. Un calcul effectué sur la base des recettes actuelles et prévues avant impôts, intérêts, amortissements et provisions (EBITDA) a débouché sur une valeur indicative des capitaux de l'entreprise oscillant entre 12,5 et 13,5 Mio CYP. PwC note que ce résultat converge vers celui de la méthode du flux monétaire actualisé.
- (40) PwC a également procédé à une troisième et dernière estimation d'Eurocypria sur la base des transactions récentes, qui lui a permis d'évaluer le caractère raisonnable des deux méthodes mentionnées précédemment. La théorie qui sous-tend cette approche est que le prix atteint dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur consentants est un bon indicateur de la valeur de l'entreprise. PwC a utilisé les chiffres disponibles dans son réseau et est parvenu, grâce à cette méthode, à une valeur indicative d'environ 10,5 à 13 Mio CYP pour Eurocypria. PwC souligne que ce résultat converge vers celui de la méthode du flux monétaire actualisé.

- (41) Par conséquent, sur la base des analyses mentionnées ci-dessus, PwC conclut que la valeur indicative d'Eurocypria oscille entre 12,5 et 15,5 Mio CYP.
- (42) PwC ajoute que son estimation d'Eurocypria repose sur des projections financières dans lesquelles Eurocypria conserverait une forme d'affiliation avec Cyprus Airways. Selon PwC, cette affiliation créerait des obstacles à l'expansion, notamment des restrictions sur la croissance, dues au fait qu'Eurocypria est une filiale de Cyprus Airways; avec ce statut de filiale, les possibilités de l'entreprise d'atteindre des prix compétitifs par rapport aux services de sous-traitance seraient limitées. Si Eurocypria restait membre du groupe, elle ne pourrait probablement pas non plus concurrencer Cyprus Airways sur les mêmes lignes.
- (43) Par conséquent, PwC conclut que le prix d'Eurocypria en tant qu'entité distincte libérée de ces contraintes serait probablement plus élevé.
- (44) Une deuxième estimation a été effectuée par HSBC qui a adopté une approche similaire à celle de PwC. Sa conclusion initiale était que la valeur totale des fonds d'Eurocypria s'élevait à 13 Mio CYP. HSBC a ensuite réalisé une évaluation comparative de la valeur en étudiant les entreprises cotées en bourse comparables à Eurocypria et est ainsi parvenu à une estimation de 11,8 Mio CYP.
- (45) HSBC mentionne la sensibilité particulière de l'entreprise aux variations du prix des carburants et parvient à une valeur moyenne pondérée qui oscille entre 12,3 et 13,8 Mio CYP.

#### *Augmentation de capital*

- (46) L'augmentation de capital sera conçue de manière à compenser le passif net négatif engendré par l'accumulation des pertes passées, qui ont érodé les fonds de Cyprus Airways. Cette opération s'effectuera via l'émission de droits de souscription offerts proportionnellement aux actionnaires, dont 70 % seront offerts à l'État et 30 % aux actionnaires privés. Le gouvernement chypriote estime que cette augmentation de capital constituera un investissement similaire à celui effectué par un investisseur opérant dans une économie de marché.

#### *Mesures compensatoires*

- (47) Sur la question des mesures compensatoires, les autorités chypriotes ont répété qu'en pratique, la compagnie aérienne avait commencé à restructurer ses activités à partir de 2004. À la fin 2004, elle a réduit sa flotte, en se séparant de deux avions, et elle a abandonné plusieurs lignes, tout en réduisant sa fréquence sur les lignes restantes. Pour une compagnie disposant de 12 appareils en 2004, cette réduction était, selon elle, très importante, et une réduction supplémentaire de sa taille à ce stade aurait eu un impact négatif sur sa viabilité à long terme.
- (48) Les autorités chypriotes affirment également que la décision de vendre Hellas Jet et de ne pas renouveler les baux pour la location de trois avions représente une réduction de capacité considérable pour le groupe et devrait être

considérée comme une mesure compensatoire. De la même manière, la vente d'Eurocypria occasionnera la perte de 6 avions pour la flotte du groupe puisque, ensuite, les deux entreprises seront juridiquement et financièrement indépendantes.

- (49) Les autorités chypriotes estiment que, dans le cadre de cette restructuration, aucune mesure compensatoire supplémentaire ne peut désormais être mise en place sans risquer de compromettre l'objet de la restructuration. Elles soulignent que Cyprus Airways est un acteur mineur sur le marché aérien communautaire et qu'il est peu probable que ses actions influencent la situation concurrentielle du secteur.
- (50) Le marché chypriote, qui est essentiellement un marché de destination, est libéralisé depuis un certain temps. Actuellement, environ 99 compagnies aériennes fournissent des services réguliers et charter en provenance et à destination de Chypre. Un examen approfondi montre que 80 % du trafic est intracommunautaire/EEE et n'est par conséquent soumis à aucune restriction. Les services charter en provenance de pays tiers, qui sont totalement libéralisés, constituent 8 à 9 % supplémentaires. Les 10 à 11 % restants représentent le trafic en provenance du Moyen-Orient et de la région du Golfe, où le contexte aéro-politique est soumis à des accords bilatéraux entre Chypre et les pays de ces régions. Par conséquent, les autorités chypriotes estiment que le marché de l'aviation de Chypre offre peu de possibilités de poursuite de la libéralisation sur la base d'actions menées au niveau national.

#### *Contribution propre*

- (51) Les autorités chypriotes souhaitent clarifier une série d'éléments au sujet de la contribution propre. En ce qui concerne la flotte propre de Cyprus Airways, l'entreprise n'a pas réussi à mettre ses avions en gage en vue d'emprunter à des banques commerciales, en raison de l'ancienneté relative de ses appareils (les 7 avions A320 dont Cyprus Airways est propriétaire ont été livrés à la compagnie entre 1989 et 1993). Des efforts ont été déployés à ce sujet, mais les réponses de plusieurs banques commerciales ont été négatives. Par ailleurs, le gouvernement a expliqué que la vente d'une partie de la flotte n'était pas envisagée comme une possibilité réelle, puisqu'elle empêcherait l'entreprise de poursuivre ses activités. La seule solution réaliste serait par conséquent de vendre Eurocypria. Le gouvernement estime que la vente de cette filiale constituerait une contribution propre.
- (52) L'entreprise Hellas Jet, quant à elle, a suspendu ses activités en tant que compagnie aérienne régulière en mai 2005 et est devenue un courtier aérien et une compagnie de charters après avoir passé un accord avec l'entreprise grecque Trans World Aviation. 51 % de ses fonds propres ont déjà été vendus et le gouvernement était en cours de négociation pour vendre le reste.
- (53) Les autorités chypriotes estiment également que l'augmentation de capital prévue pour la mi-2007 constitue une contribution propre à la restructuration. Selon elles, il

convient d'ajouter la vente d'un aéronef en 2005 (5 Mio CYP), celle d'un moteur d'avion A320 de rechange (1,7 Mio CYP) et celle de pièces de rechanges (0,7 Mio CYP), qui ont apporté une contribution supplémentaire de 7,4 Mio CYP.

- (54) Enfin, en ce qui concerne le niveau de contribution propre à la restructuration, les autorités chypriotes ont attiré l'attention de la Commission sur le point 56 des lignes directrices S & R qui prévoient ce qui suit:

*«Toutefois, pour ces régions assistées, et sauf indication contraire dans les règles sectorielles relatives aux aides d'État, les conditions d'autorisation de l'aide pourront être moins strictes en ce qui concerne la mise en œuvre de contreparties et l'importance de la contribution du bénéficiaire.»*

- (55) Elles soulignent ensuite que, pour la période 2000-2006, l'ensemble du territoire de Chypre était considéré comme une seule région au sens de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE, que Cyprus Airways est particulièrement précieuse pour l'économie touristique de Chypre et qu'une réduction supplémentaire de la capacité de la compagnie aérienne via d'autres mesures compensatoires ou via une proportion extrêmement élevée de contributions propres aura nécessairement de lourdes conséquences sur le secteur du tourisme et sur le développement régional en général.

#### **Avis de tiers**

- (56) À la suite de la publication au Journal officiel de la lettre adressée aux autorités chypriotes, l'avis d'une partie intéressée a été reçu dans les délais prévus.
- (57) La Commission constate qu'aucun concurrent n'a émis d'avis dans le contexte de l'ouverture de la procédure.

#### **Pasypi**

- (58) Le syndicat panachypriote des pilotes de ligne (Pasypi) a donné son avis sur le plan de restructuration de Cyprus Airways et sur la gestion correcte et efficace de l'entreprise. Il estime que l'approbation du plan de restructuration actuel dans le cadre du «mode de gestion actuel» pourrait s'avérer «totalement désastreuse» pour l'entreprise.
- (59) Selon le Pasypi, Cyprus Airways n'a pas présenté à ses salariés un plan d'entreprise correct et viable depuis que la Commission a autorisé une aide au sauvetage pour l'entreprise. Aucune restructuration de la direction ou du fonctionnement de l'entreprise n'a eu lieu, en raison d'intérêts et d'ingérences politiques.
- (60) Le syndicat affirme que la compagnie aérienne est en sureffectifs et que les plans mis en place par la direction n'ont pas réduit le personnel à un niveau cohérent par rapport aux normes et aux références internationales. Il explique cet échec par des pressions et des considérations politiques.

- (61) Le Pasypi souligne que les actionnaires privés de l'entreprise ne contribuent pas à sa survie et que les seuls actionnaires qui contribuent à la réduction des coûts sont les salariés.
- (62) Le syndicat des pilotes critique également la direction de l'entreprise dans sa gestion des deux filiales Eurocypria et Hellas Jet. En ce qui concerne Eurocypria, il craint que la vente de cette entreprise n'engendre des effets négatifs et des restrictions pour l'avenir et l'expansion de Cyprus Airways. Pour Hellas Jet, le syndicat désapprouve le fait que la direction n'ait jamais informé son personnel des pertes encourues par cette entreprise et de l'état de ses activités.
- (63) En conclusion, le syndicat estime que la compagnie aérienne a besoin d'un nouveau plan d'entreprise et qu'elle doit être privatisée.

#### **Réponse des autorités chypriotes à l'avis du tiers**

- (64) Pour commencer, les autorités chypriotes ont répondu que le syndicat des pilotes n'avait fourni aucune preuve à l'appui de ses déclarations et que celles-ci ne reposaient pas sur un raisonnement ou un contexte commercial solide.
- (65) Le gouvernement a vivement réfuté l'allégation d'ingérence politique dans l'entreprise et a indiqué que bien que la majorité du conseil d'administration soit nommée par le gouvernement, ces membres ont les mêmes responsabilités que n'importe quel membre du conseil d'administration d'une entreprise publique. Les décisions prises par le conseil d'administration ne sont motivées que par les meilleurs intérêts de l'entreprise.
- (66) À propos du plan de restructuration, le gouvernement a signalé qu'il était en cours de réalisation et que les changements au sein de l'entreprise étaient déjà visibles. Les économies annuelles sont conformes à celles prévues dans le plan, soit 19,5 Mio CYP. L'essentiel du plan vise à réduire les coûts afin de donner à la compagnie aérienne la capacité de restructurer ses activités d'une manière plus compétitive. Étant donné que le coût de la main-d'œuvre constituait un facteur important, le personnel a inévitablement été touché, sous la forme soit de licenciements, soit de baisses de salaire.
- (67) Le gouvernement a rejeté les allégations du Pasypi concernant l'état de sureffectifs et indique que le nombre de salariés licenciés qui quitteront l'entreprise à la fin 2006 s'élève à environ 414, au lieu des 385 personnes prévues dans le plan d'action.
- (68) Le gouvernement a expliqué que l'augmentation de capital aura lieu à la mi-2007, lorsque les résultats de la mise en œuvre du plan de restructuration seront tangibles. Il importe que la proportion des actionnaires privés et publics dans l'entreprise soit maintenue.

- (69) Le gouvernement a précisé que la vente d'Eurocypria avait été décidée afin de permettre à Cyprus Airways de respecter les prescriptions des lignes directrices communautaires S & R en ce qui concerne les contributions propres. Il a indiqué que la vente d'Eurocypria à un prix évalué d'une manière indépendante, qui s'élève à 13,425 Mio CYP, devait avoir lieu début août 2006.
- (70) À propos d'Hellas Jet, le gouvernement a répondu qu'à la suite d'un accord tripartite entre Cyprus Airways, Hellas Jet et Trans World Aviation SA (actif en Grèce sous le nom d'Air Miles), Cyprus Airways avait convenu de vendre d'Hellas Jet à Trans World pour 2 Mio EUR (1,16 Mio CYP). Il a expliqué que l'intention de Cyprus Airways était d'atténuer autant que possible les pertes d'exploitation d'Hellas Jet et de se séparer de l'entreprise dès que les garanties précédemment fournies par Cyprus Airways concernant la flotte d'Hellas Jet auraient expiré. Il a indiqué que cette somme devait être considérée comme une contribution propre.
- (71) Le gouvernement a rejeté la demande du syndicat des pilotes visant à élaborer un nouveau plan de restructuration et affirme que le plan d'entreprise actuel ne nécessite aucune révision. Il n'exclut pas la possibilité de privatiser l'entreprise si une offre attrayante lui est proposée.
- (72) À la demande de la Commission, les autorités chypriotes ont fourni un complément d'informations sur l'augmentation de capital prévue à la mi-2007 dans une lettre datée du 19 décembre 2006. Elles ont expliqué que selon les dispositions du droit des sociétés chypriote, une entreprise publique n'est pas autorisée à émettre des actions à un prix inférieur à leur valeur nominale. Étant donné que les actions de Cyprus Airways à l'époque se négociaient à la Bourse de Chypre pour une valeur avoisinant les 0,15 à 0,16 CYP, alors que leur valeur nominale était de 0,50 CYP et puisqu'il avait été estimé qu'une émission d'actions à une valeur égale ou supérieure à la valeur au pair fonctionnerait avec succès, il serait nécessaire de réduire la valeur nominale du capital actions.
- (73) La procédure de réduction de la valeur nominale du capital actions a déjà eu lieu. L'entreprise réduira cette valeur en annulant les pertes cumulées (comme l'autorisent ses statuts). Lors de sa réunion du 12 décembre 2006, le conseil d'administration de Cyprus Airways a engagé la procédure d'augmentation de capital en organisant la souscription des actions. Afin d'assurer la réussite de l'opération, la banque commerciale d'investissement Cisco (une filiale de la Banque de Chypre, qui est privée) a signalé qu'elle était prête à garantir l'émission proposée. En guise de garantie de l'augmentation de capital de Cyprus Airways, Cisco recevra un montant conforme au prix du marché pour ce type de transaction. Une copie de la lettre d'intention de la banque a été envoyée aux services de la Commission.
- (74) L'étape suivante a été l'approbation, à la mi-janvier 2007, d'une résolution spéciale en vue de la réduction du capital d'actions, à une majorité de 75 % des actionnaires, fixée lors

d'une assemblée générale extraordinaire. Cette résolution devra ensuite être ratifiée par la cour de grande instance de Chypre et enregistrée dans le registre des entreprises. L'ensemble de la procédure devrait durer 6 à 7 mois (donnant ainsi une période de trois mois à la cour).

## V. ÉVALUATION DE L'AIDE

### Existence d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

- (75) Conformément à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, 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.
- (76) Est considéré comme aide d'État tout avantage direct ou indirect qui est financé au moyen de ressources d'État et accordé par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par l'État.
- (77) Dans le cadre de l'ouverture de la procédure, la Commission a identifié trois éléments du plan de restructuration qui pourraient constituer des aides d'État et qu'elle devra donc examiner afin de déterminer si c'est le cas.

#### Garantie de prêt

- (78) Les coûts de restructuration de Cyprus Airways seront partiellement et temporairement couverts par un prêt de 55 Mio CYP (96 Mio EUR) accordé par une banque commerciale aux conditions du marché. Comme l'indique la décision d'ouvrir la procédure d'enquête, les autorités chypriotes ont l'intention d'accorder une garantie d'État à Cyprus Airways pour ce prêt.
- (79) La *communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties* <sup>(4)</sup> fixe les critères selon lesquels une garantie ne constitue pas une aide d'État (voir paragraphe 4, point 2). Les deux conditions cumulatives essentielles sont les suivantes:
- la garantie peut en principe être obtenue sur les marchés financiers aux conditions de marché;
  - la prime de marché pour la garantie est payée.
- (80) Dans le cas présent, aucun de ces deux critères n'est satisfait: Cyprus Airways ne paie pas de prime à l'État pour la garantie dont elle bénéficie et, étant donné sa situation économique alarmante et le fait qu'elle a déjà reçu une aide au sauvetage, l'entreprise n'aurait certainement pas pu obtenir une telle garantie par elle-même.
- (81) En outre, la garantie repose sur des ressources de l'État, puisqu'elle est directement accordée par celui-ci. Elle vise une entreprise (Cyprus Airways) qui est en concurrence avec d'autres compagnies aériennes communautaires,

<sup>(4)</sup> JO C 71 du 11.3.2003, p. 14.

notamment depuis l'entrée en vigueur de la troisième étape de la libéralisation des transports aériens («troisième paquet») le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Elle affectera le commerce entre États, puisqu'elle concerne une entreprise qui participe aux activités de transport entre les États membres, et couvre le Marché commun, puisqu'elle peut entraîner ou menacer d'entraîner des distorsions sur le marché intérieur.

(82) Par conséquent, la garantie de l'État doit être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Cette conclusion est d'ailleurs acceptée par les autorités chypriotes, qui, en ce qui concerne la garantie, ont veillé à respecter les conditions fixées dans les lignes directrices S & R.

(83) Alors que le plan initial prévoyait que les autorités chypriotes garantissent la totalité du prêt de 55 Mio CYP, au cours de la procédure, afin de limiter l'aide au minimum et de garantir une contribution suffisante de l'entreprise pour couvrir ses propres coûts de restructuration, les autorités ont décidé de réduire la part du prêt de restructuration couverte par la garantie à un maximum de 45 Mio CYP. En outre, les autorités chypriotes ont précisé que la part garantie et la part non garantie du prêt seront indépendantes et, en particulier, qu'il n'existera pas de rapport de subordination de la seconde à la première. Autrement dit, au moins 10 Mio CYP sur les 55 Mio CYP du prêt commercial seront obtenus par la compagnie aérienne sans aucune garantie ou autre intervention de l'État.

#### *Vente d'Eurocypria*

(84) Les autorités chypriotes ont indiqué que la vente d'Eurocypria avait eu lieu en août 2006 et que l'entreprise avait été vendue à l'État pour la somme de 13,425 Mio CYP. La Commission doit donc examiner comment ce prix a été fixé, vérifier sa validité et déterminer si une quelconque aide d'État a fait partie de la transaction. Les paragraphes 59 et suivants de la décision d'ouverture de la procédure d'enquête rappelle que cela pourrait être le cas, en particulier si le prix payé est trop élevé par rapport au prix de l'entreprise sur le marché.

(85) À cet égard, la Commission constate que ce montant a été fixé à l'aide de deux évaluations d'experts effectuées pour le compte du vendeur et de l'acheteur. Après une analyse détaillée de ces estimations, la Commission peut conclure que ce prix correspond à un prix de marché équitable; elle note également que le prix de vente final est, dans tous les cas, inférieur aux 15 Mio CYP prévus dans le plan de restructuration et lors de l'ouverture de la procédure d'enquête. La Commission conclut donc que la vente d'Eurocypria ne constitue pas une aide d'État pour Cyprus Airways, puisque l'entreprise n'a pas été vendue à un prix supérieur à sa vraie valeur.

(86) La Commission note également l'intention des autorités chypriotes d'exploiter Eurocypria comme une entreprise totalement indépendante du groupe Cyprus Airways; elle estime cependant qu'Eurocypria risque de ne pas être exploitée de manière réellement indépendante de son ancienne maison mère, puisqu'elle demeure la propriété du gouvernement. Par conséquent, la Commission imposera à Chypre des conditions afin de garantir que les deux entreprises demeureront distinctes pendant une période suffisante et que les transactions commerciales entre elles se déroulent dans des conditions de pleine concurrence.

#### *Augmentation de capital*

(87) Un autre volet du plan de restructuration, qui devait intervenir à la mi-2007, 18 mois après le lancement du plan, consistait en une augmentation du capital de Cyprus Airways de 14 Mio CYP. Les autorités chypriotes ont prévu que cette augmentation soit effectuée proportionnellement à l'actionnariat actuel et que le rapport entre l'actionnariat public et privé soit conservé. Autrement dit, l'État injectera 9,8 Mio CYP (17 Mio EUR, ou 70 %) tandis que la contribution des actionnaires privés à cette opération représentera environ 4,2 Mio CYP (7,3 Mio EUR, ou 30 %).

(88) La Commission doit donc déterminer si, dans cette situation, la part de l'augmentation de capital proposée constitue une aide d'État. Son avis doit reposer sur le «principe de l'investisseur privé dans une économie de marché», une approche confirmée par la jurisprudence de la Cour <sup>(5)</sup>. D'après cette jurisprudence, pour déterminer si une injection de capital public constitue une aide d'État, il convient de tenir compte des possibilités réelles dont dispose l'entreprise bénéficiaire pour obtenir les ressources financières équivalentes en ayant recours aux marchés de capitaux normaux. Il n'y a pas d'aide d'État lorsque de nouveaux capitaux publics contribuent dans des conditions qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales de l'économie de marché.

(89) Le comportement de l'investisseur public doit donc être comparé à celui supposé d'un investisseur privé, tel qu'une exploitation privée ou un groupe d'entreprises privé qui poursuit une politique structurelle, générale ou sectorielle, dans une perspective de rentabilité à long terme <sup>(6)</sup>. Par conséquent, la Commission estime que les injections de capital provenant de fonds publics ne constituent pas une aide d'État lorsque des actionnaires privés participent à l'opération, premièrement, au moins proportionnellement au nombre de leurs actions, deuxièmement, dans des conditions identiques à celles de l'investisseur public et, enfin, si la proportion d'actions à laquelle contribuent les investisseurs privés a une importance économique réelle. La Commission estime que la parité de participation des

<sup>(5)</sup> Voir l'arrêt de la Cour du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, 2002, Rec. I-4397, et les conclusions de l'avocat général Geelhoed du 27 septembre 2001, dans les affaires jointes C-328/99 et C-399/00, *Italie/Commission* et *SIM 2 Multimedia SpA/Commission*.

<sup>(6)</sup> Arrêt du 21 mars 1991, *Italie/Commission «Alfa Romeo»* (C-305/89), 1991, Rec. I-1603, point 20.

investisseurs publics et privés est garantie lorsqu'une banque commerciale ou un investisseur ont convenu, à l'avance et aux conditions du marché, la participation d'investisseurs privés à l'augmentation de capital, aux mêmes conditions que celles offertes à l'investisseur public. Cette approche, basée sur la concomitance des contributions, a obtenu le soutien régulier du Tribunal de première instance et de la CJCE <sup>(7)</sup>.

(90) Dans le cas présent, Cisco, une banque commerciale d'investissement, a accepté aux conditions du marché de garantir les investisseurs privés à hauteur de 30 % du plan de recapitalisation proposé. Les autorités chypriotes ont également précisé que tous les actionnaires achèteront des actions à une même valeur, établie par Cyprus Airways et Cisco, et aux mêmes conditions de marché que les investisseurs privés.

(91) À ce sujet, la Commission a reçu une copie de la lettre d'intention du 14 décembre 2006 envoyée par Cisco à Cyprus Airways et dans laquelle la banque accepte de conclure un contrat pour garantir ou faire garantir la réussite de l'opération de recapitalisation. En outre, avant de s'engager par rapport à l'investissement vis-à-vis des investisseurs privés, Cisco a mené une étude détaillée du plan et de l'opération de restructuration. De même, avant de conclure le contrat final, comme il est d'usage sur le marché, la banque (ou quelqu'un d'autre en son nom) effectuera un contrôle préalable, comme tout investisseur doit le faire avant de lancer une opération. Ainsi, la banque s'entoure de toutes les garanties et sûretés lui permettant d'adapter son offre aux risques qu'elle prend. Il convient de noter que cette banque n'est pas contrôlée, directement ni indirectement, par l'État membre concerné. Le contrat final de garantie avec Cisco sera conclu à une date proche du début de la période de l'offre et comprendra les dispositions et les engagements standard en vigueur dans ce type de contrat, conformément aux meilleures pratiques nationales et internationales.

(92) Les conditions auxquelles le contrat final de garantie est soumis peuvent être regroupées en deux blocs; le premier concerne les éléments relativement standard qui n'ont pas d'influence directe sur l'évaluation de la Commission, mais uniquement sur sa mise en œuvre réelle, notamment:

- a) l'absence d'événements extraordinaires qui pourraient porter préjudice au bon déroulement de l'opération,
- b) la transmission à la banque d'informations complètes sur la situation économique et financière et sur la gestion de Cyprus Airways,
- c) la participation de la banque au choix des procédures pour l'opération.

(93) Le second bloc de conditions fixé dans la lettre d'intention de la banque est susceptible d'influencer l'évaluation de

l'opération par la Commission; il doit être analysé en détail et concerne principalement:

- a) la différence entre le prix d'émission de l'action et le cours boursier,
- b) les frais/commissions facturés par la banque pour l'opération,
- c) l'accord de la banque et de l'État (principal actionnaire de Cyprus Airways) pour participer à l'augmentation de capital.

(94) En ce qui concerne le *prix de souscription des nouvelles actions*, Cisco et Cyprus Airways ont convenu qu'elles fixeront conjointement le prix ou la fourchette de prix de l'émission de nouvelles actions, en fonction des pratiques du marché et du climat boursier lors du lancement de l'opération. Chypre a confirmé à la Commission qu'un prix unique sera facturé à tous les souscripteurs participants et qu'aucune réduction spécifique ne sera accordée au garant.

(95) Deuxièmement, pour la *rémunération des banques au moyen de commissions*, ces dernières sont basées sur la valeur de la proportion de l'opération (30 %) souscrite par le marché. Les autorités chypriotes ont indiqué que le montant à payer à Cisco correspond aux principes du marché sur les principales bourses européennes, afin de garantir la réussite d'opérations comparables de placement d'action. La Commission peut donc conclure que la transaction entre Cyprus Airways et Cisco correspond aux conditions du marché pour ce type d'opération et qu'elle ne constitue pas une réduction sur le prix payé par la banque pour les actions qu'elle pourrait être appelée à souscrire. Par conséquent, les frais versés à la banque n'ont pas pour effet de lui permettre de participer à l'opération dans des conditions plus favorables que l'État ou que les autres actionnaires.

(96) Troisièmement, la Commission souligne que *l'exigence mutuelle de l'État et de la banque que l'autre partie participe à l'augmentation de capital* est un élément décisif essentiel pour garantir la réussite de l'augmentation de capital.

(97) La Commission note l'engagement pris par les autorités chypriotes de lui transmettre les contrats finaux avec la banque, qui contiennent ces obligations de souscription inconditionnelle et formelle, immédiatement après leur conclusion et avant la souscription de la nouvelle augmentation de capital par les pouvoirs publics. Le deuxième engagement donné par les autorités chypriotes est de soumettre un rapport contenant le niveau de souscription réel de l'augmentation de capital, une fois que l'opération aura eu lieu. À cet égard, la Commission estime qu'il va sans dire qu'aucun accord parallèle ou implicite selon lequel l'État exonère la banque de son obligation si l'offre de recapitalisation n'est pas suffisamment souscrite

<sup>(7)</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-296/97, *Alitalia/Commission*, 2000, Rec. II-3871, point 81.

ne peut exister. Elle veillera de très près au respect de ces engagements afin de garantir que les termes de la présente décision soient respectés.

- (98) Cette opération permet au marché privé de souscrire une large proportion (30 %) des actions nouvellement émises, aux mêmes conditions que les actionnaires publics, étant donné que les prix des actions seront identiques et que les droits attachés à chacune d'elles seront les mêmes pour tous les actionnaires.
- (99) En somme, au vu de la présente analyse, de la pratique courante de la Commission et du droit jurisprudentiel de la Cour en ce qui concerne la qualification de la participation de l'État aux augmentations de capitaux avec des investisseurs privés, l'augmentation de capital prévue pour la mi-2007, examinée en fonction de son mérite propre et indépendamment des autres mesures de restructuration, constitue une participation parallèle d'actionnaires publics et privés. Par conséquent, la participation de l'État ne constitue pas une aide d'État si les conditions fixées ci-dessus, relatives au fait que l'augmentation de capital sera garantie par une banque commerciale d'investissement de manière à garantir une concomitance efficace entre la souscription publique et privée et proportionnellement à l'actionnariat public et privé, sont respectées.
- (100) Néanmoins, la Commission constate que la jurisprudence de la Cour de justice européenne et du Tribunal de première instance indique que *«le seul fait qu'une entreprise étatique a déjà effectué des apports en capital qualifiés "d'aides" à sa filiale n'exclut pas, a priori, la possibilité qu'un apport en capital ultérieur puisse être qualifié d'investissement satisfaisant au critère de l'investisseur privé en économie de marché. Toutefois, lorsqu'il s'agit de trois apports en capital effectués par le même investisseur dans une période de deux ans, dont les deux premiers n'étaient d'aucun rendement, il appartient à la Commission de vérifier si le troisième peut raisonnablement être dissocié des deux premiers et considéré, aux fins du critère de l'investisseur privé, comme un investissement autonome.»*

*Le Tribunal estime que parmi les éléments pertinents pour apprécier si, en l'espèce, le troisième apport pouvait raisonnablement être dissocié des deux premiers et considéré, au regard du critère de l'investisseur privé, comme un investissement autonome figurent, notamment, la chronologie des apports en cause, leur finalité et la situation de l'entreprise filiale à l'époque où les décisions d'effectuer chacun des apports concernés ont été prises.»*<sup>(8)</sup>

- (101) Dans le cas présent, la Commission observe que si l'État et les actionnaires privés souscrivent à l'augmentation de capital au même prix et que toutes les nouvelles actions auront les mêmes droits, dans les faits, l'État agit en même temps comme garant d'un prêt important au bénéficiaire, qui dépassera de loin le moment de l'augmentation de capital, et qu'il achète une filiale de l'entreprise en restructuration. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'évaluer avec précision si, étant donné le cumul de l'augmentation de capital et de ces deux mesures, la participation de l'État et des actionnaires privés à cette opération se déroule effectivement dans des conditions similaires puisque, dans tous les cas, la Commission estime que, comme le montre

l'analyse ci-dessous, même si la participation de l'État à l'augmentation de capital devait constituer une aide d'État, cette aide serait jugée incompatible avec le marché commun.

### Base juridique de l'évaluation

- (102) Après avoir conclu que le prêt à long terme de 55 Mio CYP garanti par l'État pour financer une partie de la restructuration de Cyprus Airways constitue une aide d'État et que la participation de l'État à l'augmentation de capital pourrait comprendre des éléments d'aide d'État, la Commission doit étudier sa compatibilité avec le marché commun.
- (103) Par conséquent, il convient d'examiner la compatibilité de l'aide à la lumière de l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE, qui prévoit des exemptions à la règle générale d'incompatibilité fixée à l'article 87, paragraphe 1.
- (104) Les exemptions à l'article 87, paragraphe 2, du traité CE ne s'appliquent pas au cas présent, car la mesure d'aide n'est pas à caractère social, puisqu'elle n'est pas octroyée à des consommateurs individuels; elle n'est pas destinée à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et n'est pas octroyée à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elle est nécessaire pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.
- (105) Les exemptions de l'article 87, paragraphe 3, points a), b) et d) ne s'appliquent pas au cas présent, car l'aide n'est pas destinée à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, elle ne promeut pas la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou ne remédie pas à une perturbation grave de l'économie d'un État membre et ne promeut pas non plus la culture et la conservation du patrimoine.
- (106) Par conséquent, seule l'exemption prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), est applicable. Elle prévoit que l'aide d'État soit autorisée si elle est destinée à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elle n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (107) À cet égard, les lignes directrices S & R de 2004 et les lignes directrices de 1994 mentionnées précédemment constituent le cadre communautaire applicable aux décisions sur la compatibilité.

### Compatibilité des mesures prévues avec le marché commun

- (108) La Commission doit donc évaluer si le plan de restructuration respecte les dispositions des lignes directrices applicables. Leur principe de base (point 31 des lignes directrices S & R) est de *«n'autoriser une aide à la restructuration que dans les cas où l'on peut démontrer que son octroi n'est pas contraire à l'intérêt de la Communauté. Cela ne*

<sup>(8)</sup> Affaire T-11/95, BP Chemicals Ltd/Commission [1998], Rec. II-3235, points 170 et 171.

*sera possible que moyennant des critères stricts et l'assurance que les éventuelles distorsions de concurrence seront compensées par les avantages découlant du maintien en vie de l'entreprise (par exemple, s'il est établi que l'effet net des licenciements, résultant de la faillite de l'entreprise, combiné aux effets sur ses fournisseurs, exacerberait les problèmes d'emploi ou, exceptionnellement, que la disparition de l'entreprise aboutirait à une situation de monopole ou d'oligopole étroit) et que, en principe, il existe des contreparties suffisantes en faveur des concurrents.»*

- (109) Les lignes directrices fixent donc une série de conditions auxquelles une aide à la restructuration peut être octroyée.

#### *Éligibilité de l'entreprise*

- (110) Tout d'abord, la Commission doit déterminer si Cyprus Airways est éligible à une restructuration conformément aux lignes directrices S & R. Le point 9 de ces lignes directrices indique qu'il n'existe pas de définition communautaire de ce qui constitue une entreprise en difficulté et ajoute que «la Commission considère qu'une entreprise est en difficulté lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme».

- (111) Par la suite, les lignes directrices (point 10) précisent que «une entreprise est, en principe et quelle que soit sa taille, considérée comme étant en difficulté aux fins des présentes lignes directrices dans les circonstances suivantes: (a) s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ce capital ayant été perdu au cours des douze derniers mois».

- (112) Le point 11 indique également que «même si aucune des conditions énoncées au point 10 n'est remplie, une entreprise peut néanmoins être considérée comme étant en difficulté, en particulier si l'on est en présence des indices habituels d'une entreprise en situation de difficulté, tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net».

- (113) La Commission a noté lors de l'ouverture de la procédure que Cyprus Airways est une société à responsabilité limitée qui a déjà perdu une part importante de son capital autorisé. Au 31 décembre 2003, l'entreprise disposait d'un capital autorisé de 55,5 Mio CYP (95 Mio EUR) mais, au 31 décembre 2004, elle avait perdu 26,2 Mio CYP (44,8 Mio EUR), soit près de 50 % de son capital actions.

- (114) La Commission a constaté que les pertes du groupe (causées essentiellement par Cyprus Airways) sont passées de 20,9 Mio CYP en 2003 à 39,4 Mio CYP à la fin 2004. Les fonds propres de Cyprus Airways sont donc passés de 55,6 Mio CYP (95 Mio EUR) en 2003 à 14,4 Mio CYP (25 Mio EUR) en 2004. Il est donc peu probable, étant

donné son état alarmant, que l'entreprise parvienne à trouver une source quelconque de financement commercial.

- (115) Dans sa décision du 3 mai 2005 sur «Cyprus Airways (aide au sauvetage)», la Commission a donc conclu que Cyprus Airways était bel et bien une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices S & R. C'était également sa conclusion lorsqu'elle a ouvert la procédure. Cyprus Airways est donc éligible à la restructuration au sens des lignes directrices S & R.

#### *Rétablissement de la viabilité à long terme*

- (116) La deuxième condition à respecter (conformément au point 35 des lignes directrices S & R) est que «le plan de restructuration, dont la durée doit être la plus courte possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant ses conditions d'exploitation futures».

- (117) Ces mêmes lignes directrices (point 37) prévoient également que «le plan de restructuration doit prévoir une mutation de l'entreprise telle que celle-ci puisse couvrir, une fois la restructuration achevée, tous ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières. La rentabilité escomptée des capitaux propres de l'entreprise restructurée devra être suffisante pour lui permettre d'affronter la concurrence en ne comptant plus que sur ses seules forces».

- (118) À ce stade de la restructuration, l'entreprise a réduit ses coûts de 19,5 Mio CYP et s'est séparée de davantage de salariés que ne le prévoyait le plan de restructuration: celui-ci envisageait une réduction de 385 salariés (sur 1800) et 414 personnes ont finalement profité de la possibilité de quitter l'entreprise. Ce dégraissage considérable des coûts, associé aux baisses de salaires négociées pour le personnel restant, à l'augmentation de la productivité et à l'amélioration des méthodes de travail permettront d'effectuer des économies substantielles et donneront à l'entreprise la flexibilité et l'adaptabilité nécessaires pour atteindre ses objectifs.

- (119) La Commission estime que Cyprus Airways devrait être capable de réussir sa restructuration dans les délais prescrits. En effet, bien que seulement 18 mois se soient écoulés depuis l'octroi de l'aide au sauvetage (mai 2005), les résultats de l'entreprise sont déjà légèrement meilleurs que prévu. Afin de poursuivre l'amélioration, il conviendrait d'être attentif à l'avis des salariés sur la façon de gérer la restructuration nécessaire. Dans les cas de ce type, la gestion de la restructuration est très importante et l'avis du tiers reçu montre que c'est particulièrement le cas en l'espèce.

- (120) En ce qui concerne le prêt à long terme de 55 Mio CYP (96 Mio EUR) partiellement garanti par l'État, les autorités chypriotes ont montré que cette somme sera utilisée (avec le produit de la vente d'Eurocypria) pour rembourser l'aide au sauvetage octroyée pour restructurer la compagnie

aérienne dans les prochaines années. L'augmentation de capital de 14 Mio CYP prévue pour la mi-2007 sera utilisée pour réduire le montant dû du prêt. Le plan de restructuration est étroitement lié à un plan de réduction des coûts afin de maximiser les revenus. Avec le temps, il vise à augmenter les recettes de l'entreprise, qui permettront de rembourser le montant du prêt à la banque.

(121) La Commission doit également déterminer si les hypothèses sur lesquelles la restructuration a été fondée sont raisonnables et si les prédictions et prévisions correspondent aux exigences des lignes directrices S & R. Celles-ci prévoient (point 35) que «ce plan doit être présenté à la Commission avec toutes les précisions nécessaires, et inclure notamment une étude de marché. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes contenues dans le plan de restructuration; elle ne peut être basée sur des facteurs externes, sur lesquels l'entreprise ne peut guère influencer, tels que des variations des prix ou de la demande, mais seulement si les hypothèses avancées sur l'évolution du marché sont généralement acceptées.»

(122) À cet égard, il est possible de vérifier si cette partie du plan de restructuration s'est déroulée comme prévu. Dans le cas présent, en ce qui concerne les flux de trafic et l'évolution du marché, la Commission mentionne deux études indépendantes menées en rapport avec l'estimation d'Eurocypria, parce qu'elle concerne l'évolution du marché aérien chypriote.

(123) Le plan de restructuration prévoit une augmentation de 3,5 % par an en moyenne du trafic aérien de Chypre pour la période 2005-2010, alors que les projections de trafic de Cyprus Airways augmenteront à un taux de 2,4 % par an en moyenne pour cette même période. Dans le rapport rédigé par PwC, l'AITA (Association internationale du transport aérien) prévoit une croissance globale du trafic aérien de Chypre de 4,3 % pour la période 2006-2008, ce qui suggère que les hypothèses prises en considération dans le plan sont raisonnables. Par conséquent, les prévisions concernant les résultats du plan de restructuration de Cyprus Airways semblent plausibles, si l'on tient compte des rationalisations effectuées par l'entreprise.

(124) À la lumière des éléments précités, la Commission estime que Cyprus Airways sera capable de retrouver sa viabilité financière dans un délai raisonnable, comme le prévoit le plan d'entreprise.

#### Mesures compensatoires

#### Cyprus Airways

(125) Les lignes directrices S & R prévoient également (point 38) que «pour faire en sorte que les effets défavorables sur les conditions des échanges soient réduits au minimum, de manière que les effets positifs recherchés l'emportent sur les conséquences défavorables, des mesures compensatoires doivent être prises. À défaut, l'aide sera considérée comme "contraire à l'intérêt commun" et donc incompatible avec le marché commun. La Commission prendra en compte l'objectif de retour à la viabilité à long terme lors de la détermination de l'adéquation des mesures compensatoires.»

(126) Elles précisent par ailleurs (point 39) que «*parmi les mesures possibles figurent la cession d'actifs, la réduction de la capacité ou de la présence sur le marché et la réduction des barrières à l'entrée sur les marchés concernés. Pour apprécier si les mesures compensatoires sont adéquates, la Commission tiendra compte de la structure du marché et des conditions de concurrence de manière à s'assurer qu'aucune des mesures en question n'entraîne de détérioration de la structure du marché (...).*»

(127) La Commission doit donc examiner la restructuration et déterminer si des mesures suffisantes ont été prises en rapport avec Cyprus Airways et le groupe Cyprus Airways en vue de minimiser l'effet de distorsion de l'aide.

(128) Fin 2004, l'entreprise a lancé un «plan d'action» et a commencé à réduire sa flotte en se séparant de deux avions, dont un a par la suite été affrété avec son équipage à Eurocypria, et elle a abandonné un certain nombre des lignes qu'elle desservait précédemment, comme Varsovie, Budapest et Colombo.

(129) Dans ce cadre, un avion a été retiré de la flotte de la compagnie aérienne fin 2004; au moment de la mise en œuvre du plan de restructuration, Cyprus Airways gérait 10 appareils (2 A319, 6 A320-200 et 2 A330-200) et affrétait un autre A320-200 avec équipage à Eurocypria. Cet accord d'affrètement avec équipage est arrivé à son terme à la fin de l'été 2006. En outre, la Commission note que les perspectives de croissance du trafic aérien oscillent entre 3,5 et 4,3 % par an en moyenne pour la période 2005-2010, alors que les projections de Cyprus Airways prévoient une croissance de 2,4 % par an, ce qui engendrera une baisse de part de marché de 26,6 % à 23,2 % au cours de cette période. La Commission peut concevoir qu'une réduction supplémentaire de la taille de la flotte ou de la part de marché risquerait de compromettre les chances de rétablissement de la compagnie aérienne sans pour autant fournir de créneaux de marché significatifs aux concurrents.

(130) Lors de l'ouverture de la procédure, la Commission a spécifiquement invité les tiers à donner leur avis sur cette question; elle n'a reçu aucun avis à ce sujet.

(131) En outre, la Commission souligne que les lignes directrices S & R (point 55) indiquent que «*la cohésion économique et sociale étant un objectif prioritaire de la Communauté (...), la Commission doit tenir compte des besoins du développement régional lorsqu'elle apprécie une aide à la restructuration dans des régions assistées.*» Elles prévoient également (point 56) que «*les conditions d'autorisation de l'aide pourront être moins strictes en ce qui concerne la mise en œuvre de contreparties et l'importance de la contribution du bénéficiaire.*»

(132) Dans ce contexte, il convient de rappeler que pour la période allant du 1<sup>er</sup> mai 2004 au 31 décembre 2006 <sup>(9)</sup>, l'ensemble du territoire de Chypre était éligible, au titre de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Pour la période 2007-2013, deux régions, qui

<sup>(9)</sup> Aide d'État CY 14/2003 — Chypre — Carte des aides régionales 2004-2006 [C(2004) 1757/1 du 28.4.2004].

couvrent ensemble 50 % de la population chypriote, devraient être éligibles au bénéfice de l'aide régionale à l'investissement au titre de la dérogation prévue par cet article, avec une intensité de l'aide de 15 %. En outre, Chypre présente un certain nombre de caractéristiques territoriales et, par conséquent permanentes, qui ont un impact sur son évolution socio-économique. Sa situation dans la périphérie sud de l'Union européenne engendre des problèmes directs liés à l'accessibilité au reste de l'UE. Par conséquent, le pays est très dépendant des transports aériens et maritimes, mais surtout des transports aériens. Ce point est important car, dans le cas de Chypre, les liaisons aériennes représentent le seul moyen viable de transport commercial de passagers. Les statistiques d'Eurostat pour 2003, qui calculent la «dépendance aérienne» d'une économie, montrent que Chypre est l'État membre qui dépend le plus du transport aérien <sup>(10)</sup>.

### Conclusion

(133) À ce sujet et en raison des particularités du marché du transport aérien chypriote, étant donné que Cyprus Airways a déjà réduit sa flotte et que son ancienne filiale Eurocypria va désormais opérer en tant qu'entreprise juridiquement et financièrement distincte en dehors de la propriété et du contrôle de Cyprus Airways, la Commission peut conclure que suffisamment de mesures compensatoires ont été proposées par les autorités chypriotes pour répondre aux distorsions du marché occasionnées par la restructuration.

### L'aide doit être réduite au minimum

(134) Les lignes directrices S & R (point 43) prévoient que «le montant et l'intensité de l'aide doivent être limités au strict minimum des coûts de restructuration nécessaire pour permettre la réalisation de la restructuration en fonction des disponibilités financières de l'entreprise, de ses actionnaires ou du groupe dont elle fait partie. Cette appréciation tiendra compte de toute aide au sauvetage accordée précédemment.» La Commission estime que cette condition est remplie.

(135) En effet, d'une part, comme indiqué précédemment, les coûts de restructuration s'élèvent à 71,1 Mio CYP. D'autre part, les revenus utilisés pour financer cette restructuration comprennent le prêt de 55 Mio CYP (partiellement garanti par l'État), un montant de 13,425 Mio CYP provenant du produit de la vente d'Eurocypria, plus environ 8,5 Mio CYP provenant d'autres sources, en particulier de la cession de divers actifs. Les recettes de l'augmentation de capital prévue ne doivent pas être ajoutées à ces mesures, puisqu'elles seront utilisées dans leur totalité pour rembourser une partie du prêt de 55 Mio CYP et qu'elles n'augmenteront pas le montant total des ressources utilisées pour la restructuration, mais en remplaceront uniquement une partie équivalente. Au total, les ressources s'élèvent donc à environ 76,9 Mio CYP. La Commission juge ce montant acceptable et conclut qu'il n'y a pas d'excès de ressources permanentes par rapport aux coûts correspondants, puisque la majeure partie des ressources de

restructuration est constituée du prêt qui devra être remboursé par l'entreprise avec ses recettes propres et qui, par conséquent, ne constitue pas un financement permanent, tandis que l'entreprise doit faire face à des coûts de restructuration définitifs.

(136) En outre, la Commission note que l'engagement des autorités chypriotes à réduire la part du prêt de 55 Mio CYP qui sera couverte par la garantie du gouvernement constitue une limite supplémentaire à l'élément d'aide d'État par rapport à ce qui était prévu initialement.

### Niveau de contribution propre

(137) Au sujet du niveau de contribution propre, les lignes directrices (point 43) prévoient que «les bénéficiaires de l'aide doivent contribuer de manière importante au plan de restructuration sur leurs propres ressources, y compris par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise, ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché. Cette contribution est un signe indiquant que les marchés croient à la faisabilité du retour à la viabilité. Elle doit être réelle, c'est-à-dire effective, à l'exclusion de tous bénéfices potentiels, tels que du cash flow, et doit être la plus élevée possible.» Les lignes directrices indiquent ensuite quel niveau de contribution propre serait normalement jugé approprié; pour une entreprise de la taille de Cyprus Airways, ce taux serait de 50 %.

(138) La Commission a calculé que les coûts de restructuration s'élèveraient approximativement à 71,1 Mio CYP.

(139) Les montants qui peuvent être considérés comme une contribution propre sont les suivants: au moins 4,2 Mio CYP correspondant à la part de 14 Mio CYP d'augmentation de capital qui sera garantie par les investisseurs privés, au moins 10 Mio CYP sur les 55 Mio CYP de prêt commercial qui seront empruntés par la compagnie aérienne sur les marchés sans garantie ou autre intervention de l'État, et les 8,5 Mio CYP (évoqués au paragraphe 53 ci-dessus) provenant du produit de la vente de divers actifs.

(140) Les autorités chypriotes estiment également que le produit de la vente d'Eurocypria doit être considéré comme une contribution propre. La pratique de la Commission à cet égard <sup>(11)</sup> veut que si une telle vente se déroule selon la valeur réelle des actifs (indépendamment de la nature de l'acheteur), elle ne constitue pas une aide d'État à l'entreprise qui vend ses actifs. Le produit de la vente de ces actifs peut être utilisé pour financer la restructuration et doit être considéré comme constituant une contribution propre. Autrement dit, le produit de la vente d'Eurocypria, qui s'élève à 13,425 Mio CYP, doit également être considéré comme une contribution propre. Cette conclusion est encore renforcée dans le cas présent par l'engagement des autorités chypriotes et par la condition imposée par la Commission qu'Eurocypria soit effectivement gérée comme une entité distincte et une compagnie aérienne réellement concurrente de Cyprus Airways.

<sup>(11)</sup> Décision 2005/406/CE de la Commission du 15 octobre 2003 relative à la RTP (JO L 142 du 6.6.2005, p. 1) et décision 2005/418/CE de la Commission du 7 juillet 2004 concernant Alstom (JO L 150 du 10.6.2005, p. 24) (en particulier les points 125 et 215).

<sup>(10)</sup> La proportion de passagers aériens pour le nombre d'habitants à Chypre est de 8,5, pour une proportion de 1,3 dans l'UE 25.

(141) La contribution propre totale s'élève donc au moins à 36,2 Mio CYP. Ce montant correspond à 51 % des coûts de restructuration. La Commission peut donc conclure que la demande d'une contribution suffisante aux coûts de restructuration a été satisfaite dans le cas présent.

(142) La Commission souligne par ailleurs que les coûts de restructuration sont majoritairement couverts par le prêt de 55 Mio CYP, qui, même s'il est partiellement garanti par l'État, devra être remboursé par l'entreprise avec ses propres recettes, et non par une dotation de l'État de 55 Mio CYP<sup>(12)</sup>. L'effort que l'entreprise devra produire afin de couvrir, au fil du temps, les coûts de sa propre restructuration, a le même effet qu'un financement propre de sa restructuration, la seule différence étant que cet effort peut être étalé sur plusieurs années grâce au prêt commercial garanti par l'État.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

L'aide à la restructuration accordée par Chypre à Cyprus Airways Public Ltd sont jugées compatibles avec le marché commun en application de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, sous réserve du respect des dispositions des articles 2 à 5.

#### *Article 2*

Chypre soumettra, d'ici le 31 décembre 2007, un rapport à la Commission sur les progrès et la gestion du plan de restructuration.

#### *Article 3*

1. Chypre garantira que Cyprus Airways Public Ltd et Eurocypria sont et continueront d'être gérées comme des entreprises totalement concurrentes. Cyprus Airways Public Ltd et Eurocypria seront gérées comme deux entités juridiques distinctes. Ni Cyprus Airways Public Ltd, ni Eurocypria ne seront autorisées à acquérir un quelconque actionnariat chez l'autre et aucune opération de capital équivalente, telle qu'une fusion, n'aura lieu entre les deux entreprises. Toutes les transactions entre Cyprus Airways Public Ltd et Eurocypria seront réalisées dans des conditions de pleine concurrence.

2. Le paragraphe 1 est d'application jusqu'à ce que:

a) la garantie de prêt accordée par Chypre à Cyprus Airways Public Ltd se termine, ou

b) Chypre ne dispose plus d'une participation et/ou d'un contrôle majoritaire directs ou indirects dans le capital des deux entreprises.

#### *Article 4*

Chypre garantit que l'augmentation de capital à hauteur de 14 Mio CYP (24,3 Mio EUR) dans Cyprus Airways Public Ltd prévue pour la mi-2007 respecte les conditions suivantes:

- a) l'augmentation de capital n'aura pas lieu tant qu'un engagement inconditionnel formel de garantie de la réussite de l'opération n'aura pas été signé par la banque commerciale de garantie désignée, excepté dans les conditions habituelles qui concernent les cas de force majeure, les actes de guerre, de terrorisme et les autres cas similaires;
- b) l'État ne peut souscrire à l'augmentation de capital que dans une proportion maximale de 70 % de celle-ci;
- c) l'État souscrit les nouvelles actions émises sur la base des mêmes droits et dans les mêmes conditions, au même prix que les investisseurs privés, sans préjudice du calendrier proposé pour la garantie par la banque de la réussite de l'opération;
- d) l'opération ne doit pas être accompagnée d'un accord parallèle ou implicite par lequel l'État exonérerait la banque de son obligation si l'offre de recapitalisation n'était pas suffisamment souscrite ou octroierait à la banque une quelconque réduction spéciale sur le prix d'émission.

#### *Article 5*

Chypre fournira à la Commission tous les rapports et documents concernant à la fois la participation de l'État, de la banque et des actionnaires privés de Cyprus Airways Public Ltd, notamment les contrats finaux avec la banque et les rapports justifiant les frais et le prix de l'action final dans le cadre de l'augmentation de capital.

#### *Article 6*

Chypre est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7 mars 2007.

*Pour la Commission*

Jacques BARROT

*Vice-président de la Commission*

<sup>(12)</sup> À ce sujet, voir la décision 2005/346/CE de la Commission du 14 juillet 2004 concernant MobilCom (JO L 116 du 4.5.2005) (en particulier le point 173).