II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2021/2034 DE LA COMMISSION

du 10 juin 2021

relative à l'aide d'État SA.28599 (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009) octroyée par l'Espagne en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées (excepté en Castille-La Manche)

[notifiée sous le numéro C(2021) 4048]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ([1]), et compte tenu des observations communiquées,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 18 mai 2009, la Commission a reçu une plainte émanant de SES Astra S.A. (ci-après «Astra»). Cette plainte portait sur un régime d'aides présumé des autorités espagnoles en faveur du passage de la télévision analogique à la télévision numérique dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne. Selon le plaignant, la mesure comportait une aide non notifiée, et par conséquent illégale, qui a créé une distorsion de concurrence entre la plateforme de radiodiffusion terrestre et la plateforme de radiodiffusion satellitaire.

(2) Le régime contesté est issu de la loi 10/2005 du 14 juin 2005 relative aux mesures d'urgence en faveur de la télévision numérique terrestre, de la libéralisation de la télévision par câble et du pluralisme ([2]). Parmi les autres actes législatifs adoptés en faveur du passage à la télévision numérique terrestre figurent le décret royal 944/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du programme technique national en faveur de la télévision numérique terrestre ([3]) (ci-après le «programme technique national»), le décret royal 945/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du règlement général de prestation du service de télévision numérique terrestre ([4]), l'arrêté ITC/2476/2005 du 29 juillet 2005 portant approbation du règlement technique et de prestation du service de télévision numérique terrestre ([5]) et le décret royal 920/2006 du 28 juillet 2005 portant approbation du règlement général de prestation du service de diffusion de radio et de télévision par câble ([6]).

([1]) JO C 337 du 14.12.2010, p. 17.

([2]) Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, BOE nº 142 du 15 juin 2005, http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf

([3]) Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, BOE nº 181 du 30 juillet 2005, http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf

([4]) Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13114

([5]) Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13117

([6]) Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable, https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15301

(3) Par lettre du 29 septembre 2010, la Commission a informé le Royaume d'Espagne de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant l'aide en question sur l'ensemble de territoire espagnol, à l'exception de Castille-La Manche, région dans laquelle une enquête distincte a été ouverte ([7]). La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 14 décembre 2010 ([8]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(4) Après un report du délai, l'Espagne a répondu, par lettre du 30 novembre 2011, à la demande d'observations présentée dans la décision d'ouvrir la procédure. Outre le gouvernement central, les autorités des Asturies, d'Aragon, du Pays basque, de Castille-Léon, de Castille-La Manche ([9]), d'Estrémadure, de Galice, de la Rioja, de Madrid et de Murcie ont présenté leurs observations et réponses aux questions posées dans la décision d'ouvrir la procédure.

(5) La Commission a également reçu des observations de Radiodifusión Digital SL (ci-après «Radiodifusión»), par lettre du 11 janvier 2011, du Grupo Antena 3 et d'UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas), par lettres du 28 janvier 2011, de Gestora La Sexta, par lettre du 31 janvier 2011, d'Abertis Telecom SA (appelée, depuis le 1er avril 2015, «Cellnex Telecom S.A.», et désignée ci-après par «Abertis» ou «Cellnex»), par lettre du 2 février 2011, ainsi que d'Astra et de Telecinco, par lettres du 4 février 2011. Par lettres des 19 janvier et 9 février 2011, la Commission a remis ces observations aux autorités espagnoles, afin de leur permettre d'y répondre, ce qu'elles ont fait par lettres des 22 février et 14 mars 2011.

(6) Plusieurs réunions ont eu lieu au cours de l'enquête: entre la Commission et les autorités espagnoles les 11 et 12 avril 2011, la Commission et Astra le 14 avril 2011, la Commission et Abertis le 5 mai 2011 et entre la Commission et UTECA le 5 juillet 2011. L'Espagne ayant, de son propre chef, transmis des informations à plusieurs reprises, en ce compris les observations du Pays basque le 24 février 2011, une demande formelle d'information lui a été adressée le 14 février 2012. Le délai ayant été prolongé, les autorités espagnoles y ont répondu par lettre du 16 avril. Cette réponse a été ultérieurement complétée par lettres des 15, 19 et 25 juin 2012. Puisqu'il manquait une partie des informations demandées, la Commission a envoyé, le 9 août 2012, une demande d'informations complémentaires. Une fois le délai prolongé, les autorités espagnoles ont répondu par lettre du 10 octobre 2012, qui a été complétée par lettre du 30 octobre 2012.

(7) Par ailleurs, Abertis a fourni, de son propre chef, un complément d'informations par lettres des 22 juin 2011 et 25 juillet 2012. Astra a communiqué des informations supplémentaires par lettres du 21 juillet 2011, 16 mai 2011, 8 septembre 2011 et 11 novembre 2011. Ces lettres ont toutes été remises aux autorités espagnoles afin qu'elles présentent leurs observations.

(8) Le 19 juin 2013, la Commission a adopté la décision 2014/489/UE ([10]) (ci-après la «décision de 2013»), conformément à l'article 7 du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil ([11]) (ci-après le «règlement de procédure de 1999»). L'article 1er de la décision de 2013 indiquait que l'aide d'État accordée aux opérateurs de la plateforme de télévision terrestre pour l'installation, la maintenance et l'exploitation du réseau de télévision numérique terrestre (TNT) dans la zone II avait été octroyée par l'Espagne en violation des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et qu'elle était incompatible avec le marché intérieur, à l'exception de l'aide qui avait été accordée conformément au principe de neutralité technologique. À l'article 3 de la décision de 2013, la Commission ordonnait la récupération de cette aide incompatible auprès des opérateurs de TNT, indépendamment du fait que ceux-ci l'aient reçue directement ou indirectement.

([7]) Décision 2010/C 335/08 de la Commission du 29 septembre 2010 (JO C 335 du 11.12.2010, p. 8).

([8]) Décision 2010/C 337/07 de la Commission du 29 septembre 2010 (JO C 337 du 14.12.2010, p. 17).

([9]) Après avoir présenté des observations dans l'affaire en question, Castille-La Manche a transmis ses observations dans l'affaire C-24/10.

([10]) Décision 2014/489/UE de la Commission du 19 juin 2013 relative à l'aide d'État SA.28599 [C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)] accordée par le Royaume d'Espagne en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées (excepté en Castille-La Manche) (JO L 217 du 23.7.2014, p. 52).

([11]) Règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

(9) À la suite de l'adoption de la décision de 2013, les services de la Commission ont aidé l'Espagne à élaborer un modèle pour des appels d'offres technologiquement neutres. Ce modèle a été finalisé le 14 octobre 2014. Les services de la Commission ont donné jusqu'au 31 octobre 2014 à l'Espagne pour que toutes les communautés et villes autonomes concernées organisent de nouveaux appels d'offres technologiquement neutres sur la base de ce modèle. Cette condition n'a pas été respectée, ainsi qu'il sera décrit à la section 2.3.

(10) L'Espagne, ainsi que certains bénéficiaires, ont saisi le Tribunal de plusieurs recours en annulation de la décision de 2013. Le 26 novembre 2015, le Tribunal a rejeté tous ces recours et a confirmé la décision de 2013 ([12]). Par la suite, les arrêts du Tribunal ont fait l'objet de pourvois devant la Cour. Les pourvois introduits par l'Espagne, le Pays basque et Itelazpi, la Catalogne et CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías et Cellnex Telecom et Retevisión ont été rejetés par la Cour ([13]). Toutefois, le 20 décembre 2017, à la suite du pourvoi introduit par la communauté autonome de Galice et Retegal, la Cour a annulé à la fois l'arrêt correspondant du Tribunal ([14]) et la décision de 2013 ([15]), au motif que la Commission n'avait pas avancé de moyens concernant la sélectivité de la mesure en cause.

(11) À la suite de l'annulation de la décision de 2013, Astra a présenté, de son propre chef, plusieurs lettres (les 22 et 30 janvier 2018, le 29 mai 2018, le 15 juin 2018 et le 11 janvier 2019) dans lesquelles elle a exprimé son point de vue concernant les conséquences de l'annulation. Plusieurs réunions ont eu lieu au cours de l'enquête, à l'initiative des parties: le 28 juin 2018 entre la Commission et Cellnex, le 19 septembre 2018 entre la Commission et Astra, et le 16 octobre 2018 entre la Commission et l'Espagne. Le 31 octobre 2018, l'Espagne a fourni un résumé des procédures d'appels d'offres et des autres mesures mises en œuvre par les communautés autonomes à la suite de la décision de 2013. Par lettre du 14 décembre 2018, la Commission a demandé des informations complémentaires à l'Espagne. Celle-ci a fourni des informations supplémentaires le 19 février 2019. Le 19 mars de la même année, l'Espagne a transmis à la Commission un mémoire du Pays basque en date du 4 février 2019. Le 4 avril 2019, la Commission a envoyé une demande d'informations à l'Espagne, laquelle y a répondu le 10 mai 2019. Le 26 avril 2019, la Commission a envoyé de nouvelles demandes d'information, dans lesquelles elle invitait l'Espagne, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnología S.A., Retegal et Astra à faire part de leur point de vue au sujet de la sélectivité des mesures, à la lumière de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-70/16 P. Astra a répondu à la demande d'information le 27 mai 2019, tandis que Cellnex et Itelazpi l'ont fait le 13 juin 2019. Le 14 juin 2019, l'Espagne a répondu à cette demande d'information. Le 1er octobre 2020, la Commission a envoyé une demande d'information aux autorités espagnoles, en leur demandant des informations actualisées depuis la décision de 2013. L'Espagne a répondu à cette dernière demande d'information les 19 octobre 2020 et 5 février 2021.

2. **DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE**

2.1. **Le contexte**

2.1.1. *La plainte*

(12) Le plaignant est un opérateur de plateforme satellitaire. L'entreprise SES ASTRA (ci-après «Astra»), établie en 1985 sous le nom de Société européenne des Satellites (SES), est le premier opérateur privé de satellites en Europe. Astra exploite le système satellitaire ASTRA, qui propose un large choix de solutions de radiodiffusion et à large bande à des clients situés en Europe et ailleurs. Elle émet directement des programmes de radio et de télévision dans des millions de foyers et opère en tant que fournisseur d'accès à l'internet et prestataire de services de réseau auprès d'administrations publiques, de grandes entreprises, de PME et de particuliers.

([12]) Arrêts dans les affaires Comunidad Autónoma de Cataluña et CTTI/Commission, T-465/13, ECLI:EU:T:2015:900; Comunidad Autónoma del País Vasco et Itelazpi/Commission, T-462/13, ECLI:EU:T:2015:902; Espagne/Commission, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891; Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission, T-463/13 et T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901; Navarra de Servicios y Tecnologías/Commission, T-487/13, ECLI:EU:T:2015:899; Abertis Telecom et Retevisión I/Commission, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

([13]) Voir arrêts dans l'affaire Espagne/Commission, C-81/16 P, ECLI:EU:C:2017:1003, et dans les affaires jointes Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission, C-66/16 P à C-69/16 P, ECLI:EU:C:2017:999.

([14]) Arrêt dans l'affaire Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission, T-463/13 et T-464/13, ECLI:EU:T:2015:901.

([15]) Arrêt du 20 décembre 2017 dans l'affaire Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission, C-70/16 P, ECLI:EU:C:2017:1002; voir en particulier points 57 à 63.

(13) Dans sa plainte, Astra soutient que les mesures adoptées par le gouvernement espagnol et les communautés autonomes dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne sont contraires au principe de la neutralité technologique, étant donné qu'elles considèrent la transmission terrestre comme l'unique voie vers la numérisation. Astra se réfère notamment au cas de la Cantabrie. Au moyen d'un appel d'offres pour l'extension de la couverture de la télévision numérique à l'ensemble du territoire de la Cantabrie, lancé en janvier 2008, le gouvernement régional de cette communauté autonome avait choisi Astra pour la fourniture de chaînes en clair via sa plateforme. Toutefois, en novembre 2008, le gouvernement autonome a résilié le contrat en question. Selon Astra, les autorités n'ont décidé de résilier le contrat que lorsqu'elles ont été informées que le gouvernement central allait financer l'amélioration du réseau analogique terrestre. Une lettre des autorités de Cantabrie du 7 novembre 2008 indiquait ainsi que la résiliation du contrat s'expliquait, entre autres, par le fait que le gouvernement central avait adopté des décisions relatives à l'extension de la couverture de la télévision numérique à l'ensemble du territoire espagnol ([16]). Le cas de la Cantabrie démontrerait qu'Astra pouvait être en concurrence sur ce marché mais que les décisions du gouvernement central rendaient cette concurrence impossible.

2.1.2. *Le secteur*

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

(15) Les «radiodiffuseurs» sont les éditeurs de chaînes de télévision, qui achètent des contenus de télévision ou produisent des contenus propres et les regroupent en chaînes. Ces chaînes sont ensuite diffusées auprès du public au moyen de différentes plateformes (satellite, TNT, câble ou télévision sur l'internet). En Espagne, le législateur considère que les services de radiodiffusion constituent un service public, raison pour laquelle ils sont proposés aussi bien par les organismes de radiodiffusion de l'État (Radiotelevisión Española, ou RTVE) que par les radiodiffuseurs privés ayant une licence étatique ([17]). Les chaînes dites «en clair» sont proposées gratuitement aux téléspectateurs. Pour que la population bénéficie réellement de ce service public, la législation prévoit des obligations de couverture minimale en ce qui concerne l'émission confiée aussi bien à l'organisme public de radiodiffusion qu'aux opérateurs privés qui détiennent une concession. Par conséquent, les radiodiffuseurs publics sont tenus de couvrir au moins 98 % de la population espagnole et les opérateurs privés au moins 96 %. Dès lors que les radiodiffuseurs espagnols ne possèdent aucun réseau national de radiodiffusion, ils sont contraints de conclure des accords avec des opérateurs de plateforme pour l'émission de leurs contenus, afin de pouvoir respecter leurs obligations en matière de couverture.

(16) Les «opérateurs de plateforme» (ou opérateurs de réseau) ([18]) sont des organismes privés ou de droit public qui exploitent l'infrastructure nécessaire (par exemple, qui transportent et diffusent le signal) pour offrir au public les chaînes produites par les radiodiffuseurs. Les opérateurs de plateforme peuvent également créer l'infrastructure nécessaire et fournir des équipements de télécommunication. Aux débuts de l'industrie télévisuelle, la seule plateforme existante était la plateforme analogique terrestre. Avec les progrès technologiques, d'autres plateformes sont apparues sur le marché, et notamment la plateforme par satellite, la plateforme par câble et, plus récemment, la télévision sur l'internet ([19]), qui exploite la connexion à large bande pour transmettre le signal de télévision.

(17) Les «fournisseurs d'équipements de télécommunication» sont des fabricants ou des installateurs des éléments des infrastructures et dispositifs nécessaires pour construire les différentes plateformes.

(18) En ce qui concerne la radiodiffusion terrestre, le signal de télévision est envoyé depuis un studio de télévision vers un centre émetteur (station de tête) qui appartient généralement à un opérateur de réseau, qui est aussi chargé de son exploitation. Le signal est ensuite transporté et distribué depuis un centre émetteur (station de tête) vers les centres de radiodiffusion gérés par un opérateur de réseau (une tour, par exemple); parfois, le signal est transporté via

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

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

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

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

satellite. Finalement, le signal est distribué dans les foyers depuis les centres de radiodiffusion. Pour numériser le réseau analogique terrestre, il est nécessaire de remplacer les émetteurs terrestres. Toutefois, comme la portée du signal numérique est inférieure à celle du signal analogique et comme les nouvelles technologies exigent une meilleure capillarité du réseau, dans certains cas, la maintenance de la même couverture ou son extension requiert également la construction de nouveaux centres émetteurs.

(19) Pour ce qui est de la radiodiffusion par satellite, le signal est envoyé vers un centre émetteur (station de tête) avant d'être transporté vers le satellite qui le distribue dans les foyers. Une autre possibilité consisterait à envoyer d'abord le signal du studio de télévision directement vers le satellite, à condition que ledit studio soit équipé des dispositifs appropriés. Le téléspectateur doit disposer d'une antenne parabolique et d'un décodeur. Pour étendre la couverture satellite d'une région, il est nécessaire que l'équipement de terre soit installé au domicile du client.

(20) En termes de couverture géographique, la plateforme satellite pourrait couvrir presque 100 % du territoire espagnol, tandis que la plateforme terrestre n'en couvre que 98 % environ.

2.1.3. *Le contexte*

(21) La mesure en cause doit être analysée dans le cadre de la numérisation de la radiodiffusion qui a été ou qui est mise en œuvre sur les plateformes terrestres, par satellite et par câble. Par rapport à la radiodiffusion analogique, la radiodiffusion numérisée a l'avantage d'offrir une plus grande capacité de transmission, en raison de l'utilisation plus efficace du spectre radioélectrique. Le passage vers la technologie numérique est particulièrement important pour la radiodiffusion terrestre, dans laquelle le spectre radioélectrique disponible est limité. En revanche, la transmission par satellite a l'avantage d'opérer sur une bande de fréquences totalement différente, où les fréquences ne manquent pas.

(22) Le passage de la télévision analogique vers la télévision numérique libère une quantité importante de spectre radioélectrique de grande qualité, connu sous le nom de «dividende numérique», qui sera libre pour la fourniture de services de communication électronique. Ce dividende numérique, et notamment la fréquence 790-862 MHz («bande 800 MHz») peut encourager le secteur des communications électroniques, influencer considérablement la compétitivité et la croissance et offrir un large éventail d'avantages sociaux et culturels ([20]).

(23) Le «dividende numérique» serait réalisable soit en passant d'une plateforme terrestre à une autre plateforme, soit en passant de la radiodiffusion terrestre analogique à la radiodiffusion terrestre numérique. Une solution mixte combinant différentes plateformes pourrait également être envisagée ([21]).

(24) Toutefois, dans le cas de la radiodiffusion terrestre, la rareté des fréquences continue de poser problème, y compris après la numérisation. Ce point s'explique par le fait que peu de temps après le passage de la télévision analogique à la télévision numérique, en avril 2010, le gouvernement espagnol a dû réinstaller les radiodiffuseurs de la bande 800 MHz sur une autre bande de fréquences. La réinstallation des multiplex TNT assignés aux radiodiffuseurs a entraîné des coûts supplémentaires et donné lieu à de nouvelles aides d'État, que la Commission a jugées incompatibles ([22]). En outre, l'Espagne a soutenu la libéralisation de la bande 700 MHz pour les services de télévision terrestre en indemnisant les foyers et les fournisseurs de services de télévision. D'une part, cette mesure

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

([21]) Voir, par exemple, dans le cas de la France, l'aide d'État n° 666/2009, modification du régime d'aides à la TNT N 111/06; dans le cas de la Slovaquie, l'aide d'État N 671/09, passage à la radiodiffusion numérique de la télévision en Slovaquie; et en Espagne, l'aide d'État 28685 [2011(NN)], réception de la télévision numérique en Cantabrie. Il y a également lieu de signaler que dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne, qui font l'objet de l'enquête (la zone dite II), il n'était pas toujours envisageable de fournir le signal de télévision à travers la plateforme de TNT, si bien que, dans certains cas, l'émission par satellite a été choisie.

([22]) Voir décision (UE) 2016/2395 de la Commission du 5 août 2016 relative à l'aide d'État SA.32619 (2012/C) (ex 2011/N) notifiée par le Royaume d'Espagne pour le dédommagement de certains coûts liés au dividende numérique [notifiée sous le numéro C(2016) 4886] (JO L 361 du 31.12.2016, p. 1).

propose aux propriétaires de bâtiments à logements multiples une indemnisation pour les coûts générés par l'adaptation des dispositifs de réception de la télévision. Le budget total s'élève à 150 000 000 EUR. D'autre part, la mesure propre aux fournisseurs privés de services de télévision une indemnisation pour les coûts supportés en raison de l'adaptation des systèmes de radiodiffusion. Le budget total s'élève à 10 000 000 EUR ([23]).

(25) En ce qui concerne la radiodiffusion télévisuelle, la transmission numérique terrestre pourrait être remplacée, à l'avenir, par la technologie à large bande. Ainsi, il est probable que les réseaux de nouvelle génération (NGA en anglais) deviennent la technologie de transmission de pointe. Toutefois, à l'heure actuelle, la couverture géographique de ces réseaux NGA n'est pas universelle en Espagne.

(26) Il existe aujourd'hui en Espagne quatre plateformes de radiodiffusion: TNT – télévision numérique terrestre (DBV-T), satellitaire (DBV-S), par câble (DVB-C) et télévision sur l'internet. La TNT est la principale plateforme pour les chaînes espagnoles publiques et privées en clair ([24]). Abertis est le principal opérateur du réseau terrestre; il contrôle également l'opérateur satellitaire Hispasat. De plus, il existe différents opérateurs de télécommunications locaux qui acheminent les signaux de TNT et qui sont généralement reliés au réseau national de Cellnex. Les chaînes de télévision payante sont généralement diffusées par satellite, par câble et sur l'internet. Astra et Hispasat sont les principaux opérateurs de satellite.

(27) Pour s'attaquer au processus de numérisation, en vue du passage de la télévision analogique à la télévision numérique, l'Espagne a adopté, au cours de la période 2005-2009, différentes mesures concernant le réseau terrestre, comme indiqué à la section 2.2. Les autorités centrales espagnoles ont divisé le territoire espagnol en trois zones distinctes:

— Zone I: qui regroupe l'immense majorité de la population espagnole. Dans cette zone, les coûts liés au passage ont été supportés par les radiodiffuseurs (96 % de la population pour les radiodiffuseurs privés et 98 % pour les radiodiffuseurs publics). Étant donné que les radiodiffuseurs ont supporté les coûts, les aides d'État ne se sont pas révélées nécessaires. La transition de la télévision analogique à la télévision numérique terrestre entraîne des coûts pour les consommateurs, ceux-ci étant contraints d'acheter un téléviseur numérique intégré ou un décodeur TNT ([25]).

— Zone II: zones moins urbanisées et éloignées qui regroupent 2,5 % de la population qui recevait précédemment les chaînes publiques et privées via la télévision analogique terrestre. Toutefois, comme le passage à la technologie numérique exige d'améliorer les centres de transmission existants et d'en construire de nouveaux, il était nécessaire de réaliser d'importants investissements sur le réseau terrestre. Les radiodiffuseurs n'ayant pas un intérêt commercial suffisant pour proposer le service dans la zone II, ils ont refusé de supporter les coûts de numérisation. C'est ainsi que les autorités espagnoles ont établi le régime d'aides d'État en cause pour améliorer les centres émetteurs déjà existants et promouvoir la construction de nouveaux centres, afin que les résidents qui recevaient jusqu'alors les chaînes publiques et privées via la télévision analogique terrestre, continuent de recevoir les chaînes via la TNT. Ce processus était appelé «extension de la couverture TNT» (autrement dit, extension de la couverture TNT au-delà de ce qui est exigé des radiodiffuseurs commerciaux); Comme dans la zone I, le passage à la télévision numérique terrestre dans la zone II entraîne des coûts pour les consommateurs, ceux-ci étant contraints d'acheter un téléviseur numérique intégré ou un décodeur TNT.

— Zone III: dans cette zone, en raison de la topographie, la prestation des services de télévision via la plateforme terrestre n'est pas possible et doit se faire par satellite. Hispasat se charge de la transmission des signaux de télévision en clair dans la zone III. La prestation des services de télévision par satellite a un coût pour les consommateurs, qui se voient contraints d'acheter des antennes paraboliques et des décodeurs.

([23]) La Commission a évalué ces mesures et a choisi de ne pas formuler d'objections conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE dans la décision en matière d'aides d'État SA.51079 (2018/N) du 12 avril 2019, Espagne, Aide octroyée pour la réception de la radiodiffusion audiovisuelle pour les bâtiments à logements multiples (JO C 194 du 7.6.2019, p. 1), ainsi que dans la décision en matière d'aides d'État SA.51080 du 2 août 2019, Espagne, Aide octroyée pour la radiodiffusion audiovisuelle des fournisseurs de services audiovisuels (JO C 303 du 6.9.2019, p. 1).

([24]) Environ 30 chaînes régionales et 26 chaînes nationales en clair.

([25]) L'existence de ces coûts est reconnue dans l'étude d'Itelazpi de 2015 ainsi que dans l'étude d'Itelazpi de 2019, présentée par Itelazpi le 13 juin 2019.

2.2. **Description de l'aide**

(28) Le régime en cause repose sur un système complexe de dispositions légales qui a été établi par les autorités centrales espagnoles à partir de 2005. Ainsi, en application de ces dispositions, l'aide d'État pour l'installation de la TNT dans la zone II a été accordée pendant la période 2008-2009 par les communautés autonomes et les mairies, qui ont alloué aux bénéficiaires des fonds provenant du budget central et de leurs budgets respectifs. Par ailleurs, depuis 2009, les communautés autonomes octroient des aides continues pour la maintenance et l'exploitation des réseaux de la zone II.

(29) L'adoption de la loi 10/2005 du 14 juin 2005 marque le début de la réglementation du passage à la TNT ([26]). Il y était précisé la nécessité d'encourager un passage de la technologie analogique vers la TNT et l'exigence, pour le gouvernement, d'adopter les mesures nécessaires pour assurer ce passage.

(30) C'est dans ce cadre que par le décret royal 944/2005, le conseil des ministres a approuvé le programme technique national qui fixait au 3 avril 2010 la fin de la télévision analogique.

(31) Ce programme technique national imposait aux radiodiffuseurs privés l'obligation de couvrir 96 % de la population au plus tard pour cette date ([27]) dans leurs zones de couverture respectives, tandis que les radiodiffuseurs publics devaient couvrir 98 % de la population pour la même date dans leurs zones de couverture respectives.

(32) Dans la zone I, les radiodiffuseurs étaient tenus d'atteindre ces pourcentages de la population avec la TNT et de supporter les coûts de numérisation y afférents. Par conséquent, aucune aide d'État n'était nécessaire dans cette zone.

(33) Pour ce qui concerne les zones II et III, la douzième disposition additionnelle du programme technique national prévoyait la possibilité pour les autorités locales et les autorités des communautés autonomes d'étendre la couverture afin de couvrir une proportion de la population comprise entre 96 % et 100 %. À cet égard, le programme technique national fait explicitement référence à la TNT et établit six conditions dans lesquelles les autorités locales étaient autorisées à mettre en œuvre ladite extension de couverture. La condition e) dispose que l'installation locale doit être conforme au programme technique national de la télévision numérique terrestre.

(34) Par la suite, le 7 septembre 2007, le conseil des ministres a approuvé le programme national de passage à la télévision numérique terrestre (ci-après le «programme de passage» ([28])) portant mise en œuvre du programme technique national. Le programme de passage a divisé le territoire espagnol en quatre-vingt-dix projets techniques de passage ([29]) et a fixé une date limite pour la fin de la radiodiffusion analogique pour chacun de ces projets.

(35) Le 29 février 2008, le ministère espagnol de l'industrie, du tourisme et du commerce (ci-après le «MITC») a adopté une décision destinée à améliorer les infrastructures de télécommunications et à fixer les critères et la répartition du financement des actions menées en faveur du développement de la société de l'information dans le cadre du Plan Avanza de 2008 ([30]). Le budget, tel qu'approuvé en vertu de cette décision, s'élevait à 558 000 000 EUR. Il a été alloué en partie au développement du haut débit et en partie à la numérisation de la télévision dans les zones éloignées et moins urbanisées d'Espagne, qui étaient en marge des obligations légales imposées aux radiodiffuseurs commerciaux ([31]). La numérisation dans cette zone, généralement appelée «extension de la couverture», a été mise en œuvre a posteriori au moyen de différents addenda aux conventions-cadres en vigueur en 2006 ([32]) signés par le MITC et les communautés autonomes entre juillet et novembre 2008 (ci-après les «addenda aux conventions-cadres

([26]) Voir note de bas de page 3.

([27]) Le décret royal 944/2005 a établi une obligation de couverture de 95 % de la population pour les radiodiffuseurs privés. Cette obligation de couverture a été revue à la hausse en 2010 par le décret royal 365/2010, à 96 %.

([28]) http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf.

([29]) Classés postérieurement en phases I, II et III.

([30]) Décision du 29 février 2008 du Secrétariat d'État aux télécommunications et pour la société de l'information portant publication de l'accord du Conseil des ministres formalisant les critères de répartition, et la répartition en résultant pour l'année 2008, des crédits alloués au financement des initiatives visant à développer la société de l'information dans le cadre du Plan Avanza, tels que convenus par la conférence sectorielle des télécommunications et de la société de l'information. BOE nº 57 du 6.3.2008; http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf.

([31]) L'adoption de la décision relative à la répartition des fonds pour le développement du haut débit et la numérisation de la télévision dans la zone II a été déléguée aux autorités régionales.

([32]) Les conventions-cadres ont été signées entre le MITC et les communautés autonomes en 2006 dans le cadre du Plan Avanza.

de 2006», publiés séparément au Journal officiel de l'État pour chaque communauté autonome). Les addenda aux conventions-cadres de 2006 reposent sur le même modèle pour toutes les communautés autonomes, à quelques petites différences près. Les addenda aux conventions-cadres de 2006 font référence au Plan Avanza, au programme de passage et au décret royal 944/2005 portant approbation du programme technique national en faveur de la télévision numérique terrestre. Dans la plupart de ces conventions, il est indiqué que la technologie numérique terrestre est la seule à pouvoir bénéficier d'un financement. À la suite de ces conventions, le MITC a transféré des fonds à toutes les communautés autonomes, qui se sont engagées à couvrir les autres dépenses liées à l'opération avec leurs propres ressources budgétaires. Ces addenda prévoyaient également l'obligation pour les autorités locales de satisfaire aux exigences de la douzième disposition additionnelle du programme technique national.

(36) Parallèlement, le 17 octobre 2008, le conseil des ministres a décidé d'assigner 8 720 000 EUR supplémentaires pour étendre et compléter la couverture de la TNT dans le cadre des projets de passage qui devraient être mis en œuvre au cours du premier semestre 2009 (phase I du programme de passage). Les fonds ont été accordés après la signature des nouvelles conventions-cadres entre le MITC et les communautés autonomes en décembre 2008 (ci-après les «conventions-cadres de 2008»). Ces conventions ont trait au financement précité de 8 720 000 EUR et sont intitulées «Conventions-cadres de partenariat entre le ministère espagnol de l'industrie, du tourisme et du commerce et la communauté autonome de […] pour la mise en œuvre du programme national de passage à la TNT». Elles contiennent une liste des activités qui seront financées par les autorités centrales et régionales, afin que la couverture de la télévision numérique terrestre soit identique à l'actuelle couverture analogique. Ces activités sont liées à la mise en fonctionnement de la télévision numérique terrestre.

(37) Le 23 février 2009 a été adopté le décret-loi royal 1/2009 relatif à des mesures urgentes en matière de télécommunications ([33]). Le décret-loi royal 1/2009 confirme qu'il a été prévu que l'extension de la couverture dans la zone II se ferait exclusivement au moyen de la technologie numérique terrestre. L'article 2 de ce décret-loi royal ajoute une nouvelle disposition à la loi 10/2005, prévoyant ce qui suit: «[l]'accès aux chaînes diffusées susmentionnées par le ou les systèmes de diffusion par satellite est limité aux citoyens résidant dans des zones où il n'existera plus, une fois achevé le passage à la télévision numérique terrestre, de couverture nationale du service de télévision numérique terrestre». En outre, le préambule de ce décret indique que l'extension de la couverture dans la zone II, financée par les autorités, doit être effectuée uniquement au moyen de la technologie numérique terrestre. En d'autres termes, le décret-loi royal part du principe que seule la technologie terrestre est utilisée dans les zones I et II ([34]).

(38) Le 29 mai 2009, le conseil des ministres a approuvé les critères de répartition des 52 000 000 EUR alloués au financement des initiatives en faveur du passage à la TNT, destinés au financement de l'extension de la couverture des projets des phases II et III du programme de passage ([35]). L'accord du conseil des ministres prévoyait un lien direct avec le programme de passage, étant donné qu'il précisait que «pour atteindre l'objectif fixé dans le programme national de passage à la TNT, à savoir une couverture du service de TNT similaire à celle de l'actuel service de télévision analogique terrestre, la participation financière des autorités publiques est nécessaire» et que «l'exécution de ce partenariat doit être formalisée selon le cadre fixé par le programme national de passage à la télévision numérique terrestre».

([33]) Décret-loi royal 1/2009 du 23 février 2009 relatif à des mesures urgentes en matière de télécommunications. BOE nº 47 du 24.2.2009; https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/02/23/1

([34]) Le préambule du décret-loi royal 1/2009 indique ce qui suit: «[a]insi, l'utilisation de systèmes satellitaires permettra d'effectuer une extension complémentaire de la couverture de la population par les chaînes nationales de télévision numérique terrestre nationales dans les zones où résident des citoyens qui ne recevraient pas ces chaînes de télévision une fois atteints les engagements visant à ce que 96 % de la population soit couverte par les opérateurs privés du service national de télévision numérique terrestre et 98 % de la population soit couverte par l'organisme public espagnol de radiodiffusion et une fois terminées les extensions de la couverture effectuées par les administrations publiques, au-delà de ces pourcentages de la population. Cette obligation d'extension complémentaire de la couverture au moyen de systèmes satellitaires [...] permettra d'atteindre, selon les estimations, environ 1,5 % de la population résidant dans les zones dispersées et isolées du territoire et dont la couverture par des émetteurs terrestres de télévision suppose un coût disproportionné».

([35]) Décision du 24 juin 2009 du Secrétariat d'État aux télécommunications et pour la société de l'information portant publication de l'accord du Conseil des ministres du 29 mai 2009 formalisant les critères de répartition, et la répartition en résultant pour l'année 2009, des crédits alloués au financement des initiatives en faveur du passage à la télévision numérique terrestre et des initiatives menées dans le cadre du Plan Avanza, approuvés par la conférence sectorielle des télécommunications et de la société de l'information. BOE nº 159 du 2.7.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf

(39) Enfin, entre octobre et décembre 2009, des addenda aux conventions-cadres de 2008 (mentionnés au considérant 36) ont été publiés au Journal officiel de l'État, y compris en ce qui concerne le financement pour l'extension de la couverture des phases II et III du programme de passage. Ces addenda définissent ce qu'il convient d'entendre par «actions d'extension de couverture», en ne faisant explicitement référence qu'à la technologie terrestre (sans pour autant exclure formellement d'autres technologies) ([36]).

(40) Après la publication des conventions-cadres de 2008 et des addenda décrits ci-dessus ([37]), les gouvernements des communautés autonomes ont engagé le processus d'extension. À cet effet, ils se sont occupés de l'organisation des appels d'offres ou ont confié à une entreprise publique la tâche d'étendre et/ou d'organiser les appels d'offres. Les subventions ont été, en partie, décidées avec le MITC, et donc financées sur le budget central (voir considérants 35 à 38), et, en partie, financées par les communautés autonomes elles-mêmes. Dans certains cas, ces dernières ont demandé à leurs mairies de se charger de l'extension.

(41) Les appels d'offres pour l'extension de la couverture impliquaient de confier à l'attributaire la mission de fournir (et souvent même de construire) un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception du réseau, l'acheminement du signal, l'installation du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figuraient parmi les tâches à mettre en œuvre. Les appels d'offres destinés à l'extension de la couverture incluaient aussi généralement – en plus du contrat de fourniture d'un réseau de TNT opérationnel – la fourniture de l'équipement nécessaire (ainsi que, dans certains cas, la fourniture de l'équipement sans aucun coût pour l'opérateur du réseau). En outre, les appels d'offres destinés à l'extension de la couverture incluaient souvent des contrats accessoires liés à la numérisation des centres d'émission ou à la construction de nouveaux centres émetteurs (par exemple, des locaux, des travaux d'adaptation, un approvisionnement en énergie, une «maintenance stricte», des contrats de location ou des études de sécurité et de santé). Les autres types d'appels d'offres portaient sur la fourniture d'équipements de télécommunications et étaient organisés dans le cas de réseaux déjà existants. L'attributaire du marché devait améliorer lesdits réseaux en fournissant l'équipement nécessaire, c'est-à-dire en procédant à la fourniture, à l'installation et à l'activation de l'équipement.

(42) Dans la plupart des appels d'offres, les autorités organisatrices font référence explicitement, dans la définition même de l'objet de l'appel d'offres ([38]), et implicitement, dans la description des spécifications techniques ou de l'équipement à financer ([39]), à la technologie terrestre et à la TNT. Les rares cas où il est expressément fait mention de la technologie satellitaire se réfèrent aux antennes paraboliques pour la réception du signal satellite dans des antennes-relais ([40]) ou aux équipements pour accéder à la télévision numérique dans la zone III ([41]). Très peu d'appels d'offres peuvent être considérés comme technologiquement neutres. Ces appels d'offres technologiquement neutres ont été formulés de manière à ne pas exclure les technologies autres que la TNT, malgré la volonté du gouvernement espagnol d'utiliser exclusivement cette dernière pour l'extension de la couverture ([42]). Au lieu de publier des avis d'appel d'offres, certaines autorités ont opté pour une autre façon d'étendre la couverture de la TNT. Par exemple, le Pays basque a directement octroyé une aide financière à l'opérateur de réseau régional Itelazpi. Une solution similaire a été choisie en Navarre.

([36]) Voir, par exemple, l'addendum de l'Andalousie: Résolution du 5 octobre 2009 du Secrétariat d'État aux télécommunications et pour la société de l'information portant publication de l'addendum à la convention-cadre de partenariat entre le ministère espagnol de l'industrie, du tourisme et du commerce et la communauté autonome d'Andalousie, pour la mise en œuvre du programme national de passage à la TNT. BOE nº 260 du 28.10.2009; http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf

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

([38]) Par exemple: Estrémadure, Asturies, Canaries, Catalogne et Madrid.

([39]) Par exemple: Aragon.

([40]) En Aragon ou aux Asturies.

([41]) Estrémadure.

([42]) Sur les 516 appels d'offres lancés pour toutes les régions, à l'exception de Castille-La Manche, la Commission en a analysé 82. Cet échantillon couvre toutes les communautés autonomes d'Espagne, à l'exception de Melilla (les autorités espagnoles n'ont fourni aucun appel d'offres pour cette ville autonome, invoquant l'absence de documents pertinents). Sur ces 82 appels d'offres, seuls quatre ont été qualifiés de technologiquement neutres par la Commission: trois en Castille-Léon et un en Cantabrie [référence: gouvernement de Cantabrie/direction générale des transports et des communications, conclusion d'un contrat mineur relatif à l'«infrastructure de télécommunications multiservices (ITM) à Herrerias», dossier H12453C60581].

(43) Au total, entre 2008 et 2009, près de 163 000 000 EUR prélevés sur le budget central (en partie des prêts à des conditions préférentielles accordés par le MITC aux communautés autonomes ([43])) et quelque 60 000 000 EUR prélevés sur les budgets des 16 communautés autonomes en cause (toutes, à l'exception de Castille-La Manche) ont été investis pour l'extension à la zone II. Par ailleurs, les mairies ont financé l'extension sur fonds propres, à hauteur d'un montant d'environ 3 500 000 EUR.

(44) La deuxième étape après l'extension de la TNT à la zone II, et ce dès 2009, a consisté, pour certaines communautés autonomes, à organiser d'autres appels d'offres ou à conclure, sans appels d'offres, les contrats d'exploitation et de maintenance de l'équipement numérisé et installé pendant l'extension. Contrairement aux aides destinées au passage, ces dernières mesures sont des aides en cours. Dès lors qu'elles sont destinées à l'exploitation et à la maintenance du réseau terrestre installé dans la zone II, ces contrats ne sont pas non plus technologiquement neutres. Le montant total des fonds alloués au moyen d'appels d'offres pour l'exploitation et la maintenance (aides en cours) pour les années 2009-2011 s'élève à au moins 32 700 000 EUR.

2.3. **Évolution de la situation depuis 2013**

(45) À la suite de l'adoption de la décision de 2013, quelques communautés autonomes ont introduit certains changements en ce qui concerne les mesures liées à l'exploitation et à la maintenance *de l'infrastructure* aux considérants 46 à 60:

(46) Le pouvoir adjudicateur d'Andalousie a publié, le 12 novembre 2014, un appel d'offres visant à ce que les services de télécommunication permettent la réception de chaînes de télévision numérique nationales émettant en clair dans certaines zones géographiques de la communauté autonome d'Andalousie. Le marché public a été attribué le 11 avril 2017 à l'U.T.E. Andalucía Televisión Digital (Retevisión et Axión Infraestructuras de Telecomunicaciones S. A.). Le contrat a été signé le 9 juin 2017.

(47) En Aragon, l'appel d'offres pour la fourniture de services de télévision numérique dans les zones éloignées et moins urbanisées a été publié le 25 novembre 2016. Le marché public a été attribué le 19 mai 2017 à Retevisión et a été signé le 26 juin 2017.

(48) Dans les Îles Baléares, un appel d'offres a été lancé le 14 juillet 2014. Le marché a été attribué à Tradia Telecom S.A. le 5 novembre 2014.

(49) Dans les Îles Canaries, l'appel d'offres relatif aux services de radiodiffusion des chaînes de télévision numérique nationales et régionales dans les zones éloignées et moins urbanisées de la communauté autonome des Canaries (dialogue compétitif) a été publié le 28 janvier 2015. Selon les informations fournies par les autorités espagnoles le 5 février 2021, le contrat a été signé en janvier 2020 et le service est opérationnel depuis le 3 juillet 2020.

(50) En Cantabrie, l'appel d'offres relatif aux services de radiodiffusion des chaînes de télévision numérique dans les zones éloignées et moins peuplées de la communauté autonome a été publié le 13 mai 2015. Le marché public a été attribué le 2 décembre 2015 à Retevisión et a été signé le 14 mars 2016.

(51) En Estrémadure, l'appel d'offres relatif aux services de télévision destinés à permettre la diffusion et la réception de chaînes de télévision numérique dans certaines zones de la communauté autonome d'Estrémadure a été publié le 3 avril 2015. Le marché public a été attribué le 30 décembre 2015 à Retevisión et a été signé le 15 mars 2016.

(52) En Navarre, l'appel d'offres relatif à l'extension de la télévision numérique dans les zones éloignées et moins urbanisées a été publié le 11 novembre 2014. Le 28 mai 2019, les autorités de Navarre ont décidé de ne pas attribuer le marché et d'abandonner la procédure d'appel d'offres.

(53) À La Rioja, la procédure de dialogue compétitif a été publiée le 13 novembre 2014. Selon les informations fournies par les autorités espagnoles le 5 février 2021, la procédure est en cours.

([43]) À l'exception de Castille-La Manche.

(54) La communauté autonome des Asturies a lancé un appel d'offres pour des services de colocalisation d'équipement ([44]) le 28 décembre 2018. Le marché public a été attribué à Retevisión le 10 janvier 2019. Le 19 décembre 2018, un appel d'offres a été lancé pour un marché de services de maintenance. En outre, le 10 décembre 2018, un appel d'offres a été lancé pour les services de radiodiffusion aux Asturies avec des équipements appartenant à la communauté autonome. Selon les informations fournies par les autorités espagnoles le 16 janvier 2019, ces deux derniers appels d'offres sont toujours en cours.

(55) En ce qui concerne la Galice, les autorités espagnoles ont fait savoir à la Commission qu'elle ne souhaitait pas financer l'exploitation et la maintenance pour les opérateurs de la zone II et que, par conséquent, elle n'organiserait aucun nouvel appel d'offres technologiquement neutre. L'exploitation et la maintenance du réseau de radiodiffusion pour les opérateurs de la zone II ne relèveraient pas de la responsabilité de la communauté autonome, mais plutôt de celle des mairies.

(56) Les autorités espagnoles ont informé la Commission du fait que Madrid avait lancé une procédure d'appel d'offres pour la maintenance des équipements de télévision numérique. Cet appel d'offres a été attribué à Retevisión le 8 juillet 2019 et le contrat a été signé le 7 août 2019. En ce qui concerne Melilla et Murcie, les autorités espagnoles ont fait savoir à la Commission qu'aucun appel d'offres n'y serait organisé et que les mairies se chargeraient de la maintenance.

(57) Selon les informations transmises par l'Espagne, le Pays basque n'a organisé aucun appel d'offres depuis la décision de 2013 et n'a pas l'intention de le faire. Il a donc effectué une déclaration de service d'intérêt économique général (SIEG). La convention relative au service d'extension de la couverture des chaînes de télévision dans la communauté autonome du Pays basque a été approuvée par le conseil de gouvernement le 2 décembre 2014.

(58) Pour ce qui est de Ceuta, les autorités espagnoles ont fait savoir à la Commission qu'aucun appel d'offres n'y serait organisé et ont affirmé que tout paiement effectué à des fins de maintenance relèverait des règles *de minimis*.

(59) Dans la Communauté valencienne, un appel d'offres a été organisé pour la maintenance de l'équipement en janvier 2017. Le marché public a été attribué à Retevisión en décembre 2017 et a été signé le 18 mai 2018. Le marché porte uniquement sur la maintenance de l'équipement et n'inclut pas la fourniture de services de maintenance préventive et corrective.

(60) En Catalogne, un appel d'offres a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 3 août 2018 pour la transmission et la distribution de signaux audiovisuels en vue de fournir une couverture à la population catalane dans la zone II ([45]). En 2019, un marché d'une durée d'un an, pouvant être reconduit pour une année supplémentaire, a été conclu.

(61) Eu égard à ce qui précède, dans certaines communautés autonomes, les mesures initiales relatives aux aides octroyées pour l'exploitation et la maintenance ont été interrompues à la date de résiliation des contrats initiaux en raison de l'entrée en vigueur des contrats relatifs aux nouvelles mesures modifiées ou à la date à laquelle une nouvelle base juridique a été introduite pour l'aide en cours destinée à l'exploitation et à la maintenance (laquelle relèverait, selon l'Espagne, des règles relatives aux services d'intérêt économique général ou de l'exemption *de minimis*).

(62) La présente décision n'a pas pour objet l'appréciation juridique des nouvelles mesures modifiées. Elle ne préjuge en aucune manière de l'appréciation des mesures modifiées conformément aux règles relatives aux aides d'État.

2.4. **Motifs de l'ouverture de la procédure**

(63) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission fait d'abord savoir que la mesure en cause semble satisfaire à tous les critères visés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et qu'elle pourrait donc être perçue comme une aide d'État.

([44]) Fourniture de l'espace physique et des installations techniques nécessaires à l'hébergement des équipements pertinents d'un bénéficiaire et à leur connexion dans des conditions raisonnables.

([45]) https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:340064-2018:HTML:FR:HTML&tabId=1&tabLang=fr

(64) Étant donné que le marché de la radiodiffusion compte plusieurs niveaux, trois catégories de bénéficiaires des aides d'État sont répertoriées dans la décision d'ouvrir la procédure: i) les opérateurs de réseau; ii) les fournisseurs d'équipements de télécommunication qui participent aux appels d'offres pour la fourniture de l'équipement nécessaire à l'extension et iii) les radiodiffuseurs des chaînes de télévision.

(65) La Commission a conclu, à titre préliminaire, qu'en finançant les coûts associés à l'extension de la plateforme de TNT, le régime pourrait avoir créé une distorsion potentielle ou effective de la concurrence entre les fournisseurs des équipements de télécommunication qui exploitent les différentes technologies et entre les opérateurs de plateformes terrestres et par satellite. En particulier, selon l'avis préliminaire de la Commission (considérants 66 à 68):

(66) une distorsion de la concurrence entre les différentes plateformes (terrestre et par satellite) pourrait se produire, étant donné que la mesure en cause a pour objet la numérisation et l'installation de nouveaux centres d'émission terrestres, sans tenir compte de la technologie satellitaire.

(67) La mesure en cause pourrait également fausser la concurrence entre radiodiffuseurs. Par le passé, la plateforme terrestre hébergeait traditionnellement des radiodiffuseurs en clair, tandis que la plateforme par satellite hébergeait essentiellement des radiodiffuseurs de télévision payante ou à accès conditionnel. Toutefois, au moment de la décision d'ouvrir la procédure, les radiodiffuseurs en clair étaient en train de mettre en œuvre des initiatives de télévision payante sur la plateforme terrestre, tandis que les entreprises de radiodiffusion par satellite cherchaient à accéder aux chaînes en clair afin de compléter leur offre et de livrer une concurrence plus active aux radiodiffuseurs en clair.

(68) En ce qui concerne les fournisseurs d'équipements de télécommunication, la mesure en cause semble impliquer un avantage concurrentiel (sous la forme d'une augmentation de la demande) qui leur bénéficie.

(69) Dans son évaluation préliminaire, la Commission a estimé que la mesure constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et qu'il n'existait aucune raison qu'elle soit compatible avec le marché intérieur car aucune exception ne semblait lui être applicable.

(70) Pour des informations complémentaires détaillées, la Commission renvoie à la décision d'ouvrir la procédure.

3. **OBSERVATIONS DES TIERS**

3.1. **Observations d'Astra**

3.1.1. *Généralités*

(71) Astra réitère son argument précédent selon lequel les mesures destinées à mettre en œuvre le passage à la télévision numérique terrestre constituaient un plan coordonné conçu par le gouvernement central et exécuté par les autorités régionales. Nonobstant, même en partant de l'hypothèse selon laquelle l'aide d'État destinée à l'extension de la couverture était conçue, organisée et exécutée à l'échelle régionale, Astra considère qu'elle constituerait une aide illégale et incompatible.

(72) En ce qui concerne l'appel d'offres de la Cantabrie, Astra insiste sur le fait que, contrairement à ce qu'affirment les autorités espagnoles, il incombait aux autorités de la Cantabrie de recevoir les autorisations des radiodiffuseurs pour mettre leurs chaînes à disposition de la plateforme satellitaire. De plus, bien que les radiodiffuseurs aient envoyé leurs lettres en mars 2008, les autorités de Cantabrie ont recommandé à d'autres communautés autonomes l'autre option, par satellite, qu'elles avaient elles-mêmes choisie en juillet 2008. Si, comme l'affirme l'Espagne, la réticence des radiodiffuseurs à utiliser la plateforme satellitaire avait été la raison de la résiliation du contrat avec Astra, les autorités de Cantabrie n'auraient pas recommandé la solution satellitaire à d'autres communautés autonomes.

3.1.2. *Existence d'une aide d'État*

(73) En ce qui concerne l'avantage dont bénéficient les opérateurs de réseau et notamment Abertis, Astra affirme qu'en sa qualité de fournisseur d'équipements de télécommunication, Abertis a été déclaré attributaire d'environ 45 % des appels d'offres pour la numérisation des centres terrestres situés dans les zones d'extension de la couverture. Abertis étant un opérateur de plateforme, la numérisation du réseau favorise son offre commerciale aux radiodiffuseurs. En effet, le réseau de TNT atteindra désormais presque 100 % de la population, sans coût supplémentaire, alors qu'en l'absence de la mesure contestée, quelque 96 à 98 % de cette population aurait bénéficié de la numérisation terrestre. Qui plus est, Abertis aurait profité du fait qu'Astra, en sa qualité de principal concurrent et d'opérateur de plateforme alternatif, ne se serait pas vu accorder la possibilité d'établir une tête de pont sur le marché espagnol, en s'introduisant dans la zone II.

(74) Ainsi, selon Astra, Abertis a bénéficié d'autres avantages en raison des mesures. D'abord, un nombre important de centres terrestres d'Abertis, exploités dans les faits par l'entreprise elle-même, ont bénéficié des fonds alloués par les autorités espagnoles dans le cadre des mesures en cause. Tel est notamment le cas des centres situés dans la zone où RTVE (organisme public de radiodiffusion) était tenue de proposer son signal, mais où une telle obligation n'est pas imposée aux radiodiffuseurs privés (environ 2,5 % de la population). Astra soutient ensuite qu'Abertis a bénéficié indirectement de l'aide d'État sur les marchés adjacents, comme le marché du transport. En outre, le plaignant indique que la mesure en cause fausse la concurrence dans la zone III ([46]).

(75) Astra estime que les plateformes satellitaires et terrestres appartiennent au même marché. La différence entre télévision payante et télévision en clair ne serait pas pertinente pour ce qui concerne la concurrence entre plateformes. En effet, à l'heure actuelle, les plateformes terrestres et satellitaires sont en concurrence pour la transmission de la télévision payante, étant donné qu'il existe au moins deux chaînes payantes qui proposent leur signal au moyen de la plateforme de TNT et que l'une d'elles n'est disponible que grâce à cette technologie. En outre, selon Astra, tous les radiodiffuseurs actuellement autorisés ont déjà déposé une demande de licence auprès du gouvernement pour émettre leurs contenus sous forme payante.

(76) Dans ses observations du 27 mai 2019, Astra considérait que les mesures en cause étaient sélectives et ne favorisaient pas le développement des activités de radiodiffusion dans leur ensemble, mais opéraient plutôt une discrimination en faveur des opérateurs de réseaux terrestres. Astra explique qu'aux fins de l'extension de la couverture aux zones éloignées et rurales, il convient de considérer que les opérateurs de réseau utilisant d'autres technologies – dont Astra fait partie – se trouvent dans une situation comparable à celle des opérateurs qui utilisent la technologie terrestre. En particulier, Astra indique que les procédures d'appels d'offres destinées à l'extension de la couverture ont été, dans certains cas (par exemple, en Cantabrie et en Navarre), organisées dans le respect de la neutralité technologique, et que les plateformes satellitaires ont livré concurrence aux opérateurs terrestres et ont remporté l'appel d'offres. Dans d'autres États membres (par exemple, en France, au Portugal et au Royaume-Uni), les autres plateformes sont en concurrence avec la plateforme terrestre. En outre, dans la zone III d'Espagne, il est fait exclusivement usage des services de l'opérateur satellitaire Hispasat. Astra affirme que le satellite ne se trouve pas dans une situation de désavantage sur le plan de la concurrence, en ce qui concerne ses coûts, par rapport à la technologie terrestre. Selon elle, tous ces éléments montrent que les opérateurs terrestres et ceux qui utilisent des technologies différentes se trouvent dans une situation comparable du point de vue des objectifs poursuivis par les mesures en cause.

(77) Astra considère que les mesures en cause n'étaient pas proportionnées et affirme que le passage à la TNT exigeait d'importantes adaptations dans les immeubles à usage d'habitation et un investissement en câbles. Ainsi, à l'appui de son argument selon lequel l'extension de la couverture via satellite n'aurait pas coûté plus cher qu'au moyen d'une plateforme terrestre, Astra renvoie à son étude interne sur les coûts, établie en novembre 2008 et présentée avec la plainte (ci-après l'«étude d'Astra»). L'étude comparait les coûts de l'extension de la couverture en utilisant les deux technologies: terrestre et satellitaire. Les hypothèses de l'étude diffèrent de celles qui ont été considérées par les autorités espagnoles et par Abertis sur plusieurs points, entre autres, ceux liés aux coûts des antennes paraboliques et à la nécessité d'acheter des décodeurs externes pour recevoir la télévision numérique terrestre. Les résultats de l'étude mènent à la conclusion selon laquelle l'extension de la couverture via satellite n'était pas forcément plus chère que celle utilisant la technologie terrestre. Astra a également fourni d'autres documents, grâce auxquels elle prétendait démontrer que les coûts d'installation et d'exploitation des deux technologies n'étaient pas substantiellement différents.

(78) Astra soutient aussi que le fait de garantir la conditionnalité de l'accès à la radiodiffusion via satellite ne constitue pas un obstacle à la diffusion des chaînes en clair. Les systèmes d'accès conditionnel existent dans le monde entier et leur utilisation ne pose aucune difficulté particulière ([47]). De plus, la solution proposée en Cantabrie pour l'accès conditionnel a été acceptée par les autorités concernées, qui pouvaient choisir quels utilisateurs devaient être activés pour recevoir le service. Par conséquent, la limitation territoriale du service était contrôlée par le gouvernement de Cantabrie. Il n'y avait donc pas lieu de procéder à une adaptation spécifique.

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

([47]) Astra affirme que les plateformes satellitaires comptent un nombre très important d'utilisateurs, avec un accès conditionnel dans le monde entier et que la complexité de l'accès conditionnel ne constituait pas un obstacle à l'installation.

(79) En ce qui concerne la pertinence de la mesure, Astra affirme que grâce aux économies d'échelle, plus la couverture géographique est grande, plus la technologie satellitaire est intéressante du point de vue économique. La division de la mesure dans la zone II en plus de 600 appels d'offres locaux et régionaux a significativement désavantagé la technologie satellitaire sur le plan de la concurrence. Toutefois, même si le gouvernement espagnol n'avait pas pu imposer ou suggérer la nécessité de considérer les synergies transrégionales comme condition d'octroi des fonds, les régions auraient pu prendre en compte cette possibilité afin de s'assurer qu'elles optaient pour la solution la plus avantageuse pour leurs administrés. En fait, Astra soutient qu'elles ont essayé de le faire avant que le gouvernement central n'intervienne en faveur de la technologie terrestre. Après avoir déclaré Astra attributaire de l'appel d'offres, les autorités de Cantabrie ont d'abord tenté de convaincre d'autres régions d'opter pour la plateforme satellitaire, ce qui aurait permis de réduire encore plus leurs coûts.

3.1.3. *Aide d'État octroyée pour l'exploitation et la maintenance*

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

3.2. **Observations d'Abertis/Cellnex**

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

3.2.1. *Existence d'une aide d'État*

(82) Premièrement, Abertis affirme que les mesures en cause ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Les autorités régionales n'ont fait qu'acquérir des biens et des services aux conditions du marché, au moyen d'appels d'offres ouverts, et sont toujours propriétaires des équipements installés dans les centres émetteurs de la zone II. Pour cette raison, aucun fonds ni aucun équipement numérique acquis grâce à ces fonds n'ont, à aucun moment, été transférés à un bénéficiaire externe.

(83) Abertis considère par ailleurs que les mesures contestées n'ont conféré aucun avantage appréciable aux opérateurs de réseau. Selon l'entreprise, Abertis n'exploite aucun des réseaux locaux situés dans la zone II (y compris lorsqu'elle est propriétaire des centres émetteurs qui y sont liés), de sorte qu'elle ne saurait en tirer un quelconque avantage direct. Deuxièmement, dans la zone II, Abertis n'intervenait qu'en tant que fournisseur d'équipements de télécommunication. Troisièmement, même dans le cas où Abertis aurait vendu l'équipement numérique utilisé pour améliorer un centre émetteur et que cet équipement aurait été ensuite installé dans un centre émetteur lui appartenant, elle n'en aurait tiré aucun avantage. Ceci s'explique par le fait qu'Abertis ne fait que louer les centres émetteurs aux opérateurs de réseau local aux conditions du marché. Le prix de la location versé à l'entreprise n'a pas été modifié par le processus de numérisation. Quatrièmement, Abertis insiste sur le fait que la hausse progressive de 1 à 2 % de la couverture d'un réseau de TNT ne se traduit pas par un avantage économique pour Abertis, en sa qualité d'opérateur de plateforme de la zone I. Enfin, la numérisation de la zone II n'a pas d'incidence sur le prix qu'Abertis peut appliquer aux radiodiffuseurs pour ses services d'émission, notamment parce que le prix de gros appliqué par Abertis est réglementé par l'autorité espagnole de régulation, la commission du marché des télécommunications (ci-après la «CMT») ([48]).

(84) En ce qui concerne les opérateurs de réseau local de la zone II (c'est-à-dire les mairies), Abertis considère qu'il ne saurait exister un quelconque avantage économique, étant donné qu'ils ne satisfont pas aux conditions requises pour être considérés comme des entreprises, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et que, en tout état de cause, ils exercent un service public.

([48]) En octobre 2013, les fonctions de la CMT ont été attribuées à la commission nationale des marchés et de la concurrence (Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, ou CNMC).

(85) Abertis a également fait savoir que les mesures en cause ne comportaient aucun avantage économique pour les radiodiffuseurs. Le passage à la technologie numérique dans la zone II n'a pas augmenté le nombre de téléspectateurs par rapport à ceux qui avaient accès à la télévision analogique avant le début de la procédure de transition à la radiodiffusion numérique en 2005.

(86) Par ailleurs, Abertis considère que les mesures en cause n'ont eu aucun effet appréciable sur la concurrence entre les opérateurs de réseau. Le fait que ni Astra, ni aucun autre opérateur privé n'aient manifesté quelque intérêt que ce soit à fournir des services d'émission dans la zone II au cours des 20 dernières années confirme que le marché était inexistant et que l'intervention de l'État était nécessaire pour faciliter la prestation des services. La concurrence entre la plateforme satellitaire et la TNT n'a donc pas été faussée, dans la mesure où il s'agit de deux marchés différents. En outre, la numérisation des réseaux terrestres dans la zone II n'a pas modifié la structure concurrentielle des marchés de référence. Elle ne représente qu'une amélioration technique nécessaire de la plateforme analogique existante.

(87) Abertis soutient que les services de radiodiffusion fournis au moyen des réseaux de la zone II se limitaient à certaines zones isolées et qu'ils n'avaient donc aucune incidence sur les échanges entre États membres.

(88) Dans le cas où la Commission considérerait que les autorités publiques concernées ou leurs filiales sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, Abertis estime que les fonds destinés au financement du passage à la technologie numérique dans la zone II représentaient la compensation de service public. À cet égard, Abertis considère que les mesures en cause satisfont aux conditions établies dans la jurisprudence *Altmark* ([49]) et que l'aide d'État n'existe pas.

(89) Dans ses observations du 13 juin 2019, Cellnex explique que les mesures en cause ne sont pas sélectives et que, par conséquent, elles ne constituent pas une aide d'État. Selon elle, les technologies TNT et satellitaire ne se trouvent pas dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par le régime juridique en cause. En particulier, les technologies TNT et satellitaire sont soumises à des régimes juridiques distincts, et, contrairement à la technologie satellitaire, la TNT présente un caractère de service public. La technologie terrestre dispose d'une infrastructure préexistante, et la TNT a bénéficié des synergies générées par la numérisation de la zone I. Cellnex signale en outre que, souvent, les radiodiffuseurs n'ont pas le droit d'émettre par satellite et devraient renégocier les droits des contenus nécessaires pour leurs programmes. Cela augmenterait les coûts des contenus, et les auteurs de ceux-ci pourraient ne pas être disposés à en vendre les droits. En outre, les coûts afférents à la transmission par satellite seraient considérablement plus élevés que ceux qui se rapportent à la TNT, comme le montrent plusieurs études versées au dossier. Cellnex allègue que l'étude d'Astra présente différentes lacunes qui empêchent dès lors la Commission de se fonder sur celle-ci.

(90) Cellnex soutient que l'annulation de la décision de 2013 suppose l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure. Selon elle, la Commission aurait dû adopter une nouvelle décision d'ouvrir la procédure à la suite de l'annulation de la décision de 2013 et aurait dû y inclure les motifs pour lesquels les mesures en cause sont sélectives. Cellnex affirme que l'absence d'une telle décision l'empêche d'exercer ses droits de la défense.

3.2.2. *Aide existante*

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

3.2.3. *Compatibilité*

(92) Abertis soutient que toute éventuelle aide d'État serait compatible, en vertu des dispositions de l'article 106 du TFUE, au sens où elle satisfait à toutes les conditions de la décision 2005/842/CE de la Commission ([50]) (ci-après la «décision relative à l'article 86, paragraphe 2»).

([49]) Arrêt dans l'affaire Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([50]) Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

(93) Si tel n'était pas le cas, toute éventuelle aide serait, en tout cas, compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. Premièrement, les mesures adoptées par les autorités espagnoles visent à accélérer le processus de transition vers la technologie numérique en Espagne, qui a été reconnue comme un objectif d'intérêt commun dans la pratique décisionnelle de la Commission en matière d'aides d'État. Deuxièmement, l'aide était un instrument approprié, étant donné que la TNT est la technologie la mieux adaptée à une extension de la couverture ([51]). En plus des raisons économiques, Abertis indique également que les radiodiffuseurs sont réticents à l'idée d'utiliser les plateformes satellitaires, en raison des restrictions auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils achètent les droits des contenus pour leurs programmes en clair. Dans la plupart des cas, ils n'achètent que le droit de diffuser les contenus au moyen d'une plateforme donnée, la TNT, car cette technologie permet une émission discriminée et des limitations géographiques. De plus, les mesures sont proportionnées. Elles ne renferment que les coûts strictement nécessaires à la conversion des services de télévision analogiques en services numériques dans la zone II. Les seuls coûts supportés par les mesures en cause sont ceux relatifs à la numérisation des centres émetteurs de la zone II, laquelle est mise en œuvre grâce à l'acquisition et l'installation des équipements numériques.

(94) En ce qui concerne la neutralité technologique de la mesure, Abertis affirme que la technologie terrestre n'était pas la seule solution envisagée par le gouvernement espagnol. De plus, dans la zone III, la plateforme satellitaire s'est révélée être l'option technologique la plus appropriée pour la prestation des services de télévision numérique. Qui plus est, Abertis soutient que la TNT est considérée comme la plateforme la plus appropriée et la moins onéreuse pour la fourniture de services de télévision numérique dans la zone II, afin de parvenir à la même couverture que celle existant avant l'arrêt de l'analogique, comme le montrent les études de coûts présentées ([52]).

3.3. **Observations d'Itelazpi**

(95) Itelazpi S.A. (ci-après «Itelazpi») est une entreprise publique du gouvernement basque qui fournit les services d'acheminement et de couverture de diffusion radio et télévisuelle. Dans ses observations du 13 juin 2019, Itelazpi explique que les mesures en cause ne sont pas sélectives et que, par conséquent, elles ne constituent pas une aide d'État. Elle explique que les technologies TNT et satellitaire ne se trouvent pas dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par le régime juridique en cause. En particulier, la TNT et le satellite sont soumis à des règles différentes (y compris les règles relatives aux obligations de couverture territoriale et aux droits d'auteur). Contrairement au satellite, la TNT présente un caractère de service public. La TNT dispose d'une infrastructure préexistante qui génère des synergies et justifie le choix de la technologie TNT. En outre, il est fréquent que les radiodiffuseurs n'aient pas le droit d'émettre par satellite, et, si on les obligeait à utiliser une plateforme satellitaire, ils devraient renégocier les droits des contenus nécessaires pour leurs programmes. Cela augmenterait les coûts des contenus, et les auteurs de ceux-ci pourraient ne pas être disposés à en vendre les droits. En outre, les coûts liés au satellite seraient considérablement plus élevés que ceux qui se rapportent à la TNT, comme le montrent plusieurs études versées au dossier. Itelazpi présente deux autres études de coûts, réalisées par FTI Consulting en 2015 et 2019 ([53]) (ci-après l'«étude d'Itelazpi de 2015» et l'«étude d'Itelazpi de 2019»).

(96) Itelazpi estime en outre que la décision d'ouvrir la procédure n'explique pas le cadre de l'analyse relative au critère de sélectivité. Selon elle, la Commission aurait dû adopter une nouvelle décision d'ouvrir la procédure à la suite de l'annulation de la décision de 2013 et aurait dû y inclure les motifs pour lesquels les mesures en cause sont sélectives.

([51]) Abertis renvoie à sa propre étude sur les coûts, établie en janvier 2010, pour comparer les coûts respectifs de la technologie TNT et ceux de la technologie satellitaire pour la fourniture de services de télévision numérique dans la zone II. D'après cette étude, le coût total d'utilisation de la technologie TNT s'élèverait à quelque 286 000 000 EUR sur une période de 10 ans, tandis que les coûts totaux d'utilisation de la technologie satellitaire seraient de quelque 532 000 000 EUR sur la même période. Abertis a remis cette étude interne à un consultant externe, dont le rapport a confirmé ses conclusions, en indiquant, toutefois, que les estimations des coûts d'utilisation de la technologie satellitaire et TNT étaient prudentes. En tout cas, ces deux études ont confirmé le caractère idoine des comparateurs de coûts et la conclusion selon laquelle le recours à la technologie satellitaire pour la fourniture des services de télévision numérique dans la zone II aurait coûté beaucoup plus cher que le recours à la TNT, en raison notamment des coûts économiques et sociaux plus élevés que doivent supporter les consommateurs dans le cas de la technologie satellitaire.

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

([53]) Au moment d'expliquer les différences entre la TNT et la technologie satellitaire, l'étude indique que l'utilisation de satellite était limitée à la zone III par la politique gouvernementale et que, si le gouvernement basque avait voulu utiliser des satellites dans la zone II, il aurait dû décider d'éliminer cette restriction, ce qui aurait supposé une charge supplémentaire pour le Pays basque (voir section 2.9 de l'étude d'Itelazpi de 2019, p. 12).

3.4. **Observations de Radiodifusión**

(97) Radiodifusión est un fournisseur sur le marché des services de transmission du signal audiovisuel, immatriculé au registre des opérateurs de la CMT depuis novembre 2005.

(98) Radiodifusión est d'accord, dans les grandes lignes, avec la décision d'ouvrir la procédure et partage l'opinion de la Commission, mais formule néanmoins quelques observations supplémentaires. Radiodifusión considère également que l'aide d'État ne réunit pas les conditions de l'arrêt *Altmark* et suppose un transfert substantiel de fonds publics.

(99) Le régime des aides d'État en cause a bénéficié aux opérateurs de réseau qui intervenaient déjà dans les zones rurales. Ainsi, sur le marché en question, caractérisé par des barrières à l'entrée élevées, qui bénéficiaient à un opérateur occupant déjà une position dominante, la mesure n'a fait que reproduire les mêmes situations de monopole que celles qui existaient déjà. Abertis a pu renforcer sa position de monopole et même profiter des fonds publics pour développer un nouveau réseau plus dense lui permettant de concurrencer ses rivaux sur de nouveaux marchés.

(100) Radiodifusión soutient que l'aide d'État en cause n'est pas proportionnée. Pour satisfaire au critère de la proportionnalité, l'aide doit se limiter à ce qui est nécessaire, c'est-à-dire qu'elle ne doit s'appliquer qu'à des zones rurales éloignées et bénéficier de la même façon à tous les opérateurs, en fixant des obligations d'accès effectif.

3.5. **Observations des radiodiffuseurs**

(101) Les radiodiffuseurs soutiennent que la mesure ne saurait être considérée comme une aide d'État car aucune entreprise n'en a tiré un quelconque avantage financier, notamment, les radiodiffuseurs. Les mesures n'ont pas augmenté les audiences des radiodiffuseurs par rapport à celles enregistrées lorsqu'ils émettaient en analogique. De plus, les personnes qui habitent dans les zones où la couverture est étendue, c'est-à-dire dans les zones rurales, éloignées et faiblement peuplées, n'ont aucune incidence sur le marché de la publicité, car elles ne font pas partie de l'audience ciblée par les radiodiffuseurs. Partant, les opérateurs privés n'ont pas augmenté les tarifs publicitaires en conséquence de l'extension.

(102) Les radiodiffuseurs ont également indiqué qu'ils ne souhaitaient pas migrer vers une plateforme satellitaire, sur laquelle leurs programmes auraient été en concurrence avec des centaines de chaînes. La plateforme terrestre présente l'avantage d'avoir une capacité limitée, ce qui implique une concurrence moindre pour les radiodiffuseurs commerciaux en clair. Ils ont souligné en outre qu'ils avaient l'habitude d'acheter des contenus uniquement pour la plateforme terrestre. Ceci s'explique par le fait que la radiodiffusion terrestre garantit la délimitation géographique des émissions, ce qui n'est pas le cas de la radiodiffusion via satellite.

(103) Les radiodiffuseurs ont également insisté sur le fait qu'après qu'Astra a remporté l'appel d'offres en Cantabrie, ils ont informé les autorités de cette communauté concernée qu'ils s'opposeraient à la radiodiffusion par satellite, étant donné qu'ils avaient acheté des droits de diffusion de contenus uniquement via la plateforme terrestre.

4. **OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ESPAGNOLES**

4.1. **Généralités**

(104) L'Espagne et les communautés autonomes ont avancé de nombreux arguments dans leurs observations relatives à la décision d'ouvrir la procédure ([54]). D'une manière générale, ceux-ci peuvent être classés dans deux catégories. Premièrement, les autorités espagnoles font valoir qu'il n'y a pas d'aide d'État: la mesure ne constitue pas une aide car il s'agit d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens où elle relève de la mission de service public de la radiodiffusion publique. En outre, elle ne crée aucun avantage. Deuxièmement, même dans le cas où il se serait agi d'une aide d'État, celle-ci serait compatible avec les dispositions de l'article 106, paragraphe 2, ou de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE étant donné que: a) le réseau analogique existait déjà et que sur le plan de l'efficience, une simple amélioration de l'infrastructure existante serait moins onéreuse que le passage à une nouvelle plateforme; b) seule la technologie TNT satisferait aux critères de qualité nécessaires; et c) les offres étaient technologiquement neutres et d'autres opérateurs de plateforme auraient pu participer à l'appel d'offres. Ces arguments sont résumés ci-après.

([54]) Les arguments des autorités centrales et régionales sont présentés, conjointement comme la position de l'Espagne (ou des autorités espagnoles), à l'exception du Pays basque, qui a fourni un exposé très détaillé sur l'application des règles de compensation de service public. D'autres communautés autonomes (par exemple, Aragon, Castille-Léon et la Navarre) font également référence à l'applicabilité des règles relatives aux SIEG.

(105) Dans ses observations du 14 juin 2019, l'Espagne avance que l'aide financière accordée pour l'extension de la couverture de la télévision numérique dans les zones éloignées et moins urbanisées n'est pas sélective et que, par conséquent, elle ne saurait être qualifiée d'aide d'État (voir section 4.2.3). L'Espagne affirme en outre que l'annulation de la décision de 2013 supposait l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure ([55]), et que, dès lors, la Commission aurait dû adopter une nouvelle décision d'ouvrir la procédure, dans laquelle elle aurait dû exposer son point de vue concernant la sélectivité des mesures en cause.

4.2. **Absence d'aide**

4.2.1. *Services d'intérêt économique général (SIEG)*

(106) En ce qui concerne les opérateurs de réseau, les autorités espagnoles considèrent qu'ils fournissent un service d'intérêt économique général au sens de l'arrêt *Altmark* ([56]). Toutefois, étant donné que les communautés autonomes sont responsables des mesures adoptées pour l'extension de la couverture, l'applicabilité de l'arrêt *Altmark* doit être examinée au cas par cas et il incombe aux communautés autonomes de démontrer que les conditions de l'arrêt *Altmark* ont été respectées. L'argumentation la plus détaillée a été présentée par le Pays basque, où la numérisation a été mise en œuvre par l'entreprise publique Itelazpi S.A. (ci-après «Itelazpi»).

4.2.2. *Absence d'avantage*

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

(108) Pour ce qui est des opérateurs de réseau, bien qu'Abertis soit le principal opérateur dans la zone I et qu'il détienne 29 % des centres de la zone II qui ont fait l'objet d'améliorations, il n'exploite pas le réseau de la zone II. Par conséquent, Abertis n'aurait pas bénéficié de la mesure en qualité d'opérateur de réseau.

(109) En fait, l'exploitation du réseau a été confiée à quelques opérateurs régionaux, aux communautés autonomes ou aux mairies, qui ne font que louer les locaux ou les installations d'Abertis. Les communautés autonomes et les mairies ne concurrencent pas d'autres opérateurs de réseau et n'en tirent aucun avantage compétitif à ce titre. Par ailleurs, elles ne perçoivent aucune recette, étant donné que les radiodiffuseurs ne paient pas pour la prestation des services de transmission dans la zone II.

(110) En ce qui concerne les radiodiffuseurs de TNT, les autorités espagnoles affirment que l'incidence des mesures en cause sur les radiodiffuseurs est pratiquement inexistante. Les mesures n'ont pas augmenté les audiences par rapport à celles réalisées par les radiodiffuseurs lorsqu'ils émettaient en analogique. En effet, 2,5 % de la population concernée par l'extension de la couverture recevait déjà la télévision analogique terrestre. Dans ces conditions, il apparaîtrait que les mesures n'ont pas d'incidence sur les finances de ces entreprises.

4.2.3. *Absence de sélectivité*

(111) Dans leurs observations du 14 juin 2019, les autorités espagnoles soutiennent que les mesures en cause ne sont pas sélectives et expliquent que les règles applicables à la télévision terrestre et à la télévision par satellite sont très différentes. Au moment de l'adoption des mesures, les différentes technologies étaient réglementées par des lois différentes ([57]). D'après l'Espagne, bien que, aujourd'hui, tous les services audiovisuels soient réglementés par la loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 sur la communication audiovisuelle, les cadres juridiques de la technologie TNT et des autres technologies sont très différents. En particulier, les exigences à remplir pour obtenir une licence permettant de fournir des services de TNT sont plus strictes, vastes et détaillées que pour les autres technologies. En outre, la technologie TNT – à la différence d'autres technologies – jouit du statut de service d'intérêt économique général et est soumise à de strictes obligations de couverture.

([55]) L'Espagne renvoie à cet égard au considérant 41 de la décision de 2013:*«Pour plus de détails à ce sujet, il convient de s'en remettre à la décision d'ouvrir la procédure, qui fait partie intégrante de la présente décision»*.

([56]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 dans l'affaire Altmark.

([57]) L'Espagne explique notamment que la TNT était réglementée par la loi 10/2005 du 14 juin 2005 relative aux mesures d'urgence en faveur de la télévision numérique terrestre, la technologie satellitaire, par la loi 37/1995 du 12 décembre 1995 relative aux télécommunications par satellite et les services par câble par la loi 42/1995 du 22 décembre 1995 relative aux télécommunications par câble.

(112) L'Espagne allègue que les situations factuelles des technologies terrestres et des autres technologies sont très différentes. La technologie terrestre et les autres technologies ne sont comparables ni sur le plan technique, ni sur le plan commercial, ni sur le plan économique. Pour assurer le passage à la technologie numérique, l'Espagne a eu recours au réseau d'infrastructures terrestres existant. Effectuer cette migration numérique au moyen de la technologie satellitaire aurait nécessité l'installation de toute une nouvelle infrastructure d'émission et de réception. Le passage au numérique aurait ainsi été plus difficile et plus coûteux. Selon l'Espagne, les études de coûts susmentionnées prouvent que la TNT était la solution la plus efficiente sur le plan des coûts. Par ailleurs, en plus de 30 ans, aucun opérateur n'a jamais proposé la technologie satellitaire et celle-ci n'a jamais été utilisée en Espagne pour la radiodiffusion de la télévision en clair, qui est exclusivement transmise au moyen de la TNT. Selon l'Espagne, cela souligne également que la technologie TNT et les autres technologies se trouvent dans des situations factuelles différentes.

(113) Dans ses observations du 4 février 2019, le Pays basque a soutenu que les technologies TNT et satellitaire ne se trouvaient pas dans une situation factuelle et juridique comparable et que, partant, la mesure n'était pas sélective. Il a fait remarquer qu'il existait une série d'études présentées par l'Espagne et Abertis mettant au jour d'importantes différences factuelles et juridiques entre les technologies satellitaire et TNT. Ces rapports indiquent que l'utilisation de technologies différentes de la TNT pour la numérisation aurait entraîné des coûts plus élevés et causé d'importants retards dans la numérisation de la zone II.

(114) Dans sa lettre du 14 janvier 2019, transmise à la Commission par les autorités espagnoles le 19 février 2019, le gouvernement catalan a présenté une étude menée à partir de septembre 2017. Cette étude a été commandée par le Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació («CTTI») et réalisée par la Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), l'Asociación Catalana de Ingenieros (Telco.cat) et l'Asociación de Ingenieros Técnicos de Telecomunicaciones de Cataluña (Graus TIC) (ci-après l'«étude de la Catalogne»). L'étude a évalué les différentes technologies envisagées pour la fourniture de services de télévision numérique dans la zone II et est parvenue à la conclusion selon laquelle les technologies les plus viables étaient les technologies terrestre et satellitaire, et entre ces deux technologies, la TNT était la moins chère pour les citoyens. Sur la base de cette étude, le gouvernement catalan soutient que le choix de la technologie TNT pour amener la télévision numérique dans la zone II est objectivement justifié et que la mesure ne saurait être considérée ni comme discriminatoire ni comme sélective du point de vue des aides d'État.

4.3. **Compatibilité au regard de l'article 106, paragraphe 2, et de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE**

(115) Les autorités du Pays basque ont soutenu que l'aide d'État accordée à Itelazpi était compatible avec le marché intérieur, en vertu des dispositions de l'article 106 du TFUE. À cet égard, elles considèrent que la mesure satisfait à toutes les conditions établies dans la décision du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (ci-après la «décision de l'article 86, paragraphe 2») ([58]).

(116) Dans le cas où la Commission déciderait que les mesures adoptées par les autorités espagnoles au regard de l'installation de la télévision numérique terrestre dans la zone II constituent des aides d'État, incompatibles avec le marché intérieur en application de l'article 106 du TFUE, l'Espagne soutient que ces mesures sont parfaitement compatibles avec le marché intérieur étant donné que leur finalité est de poursuivre un objectif d'intérêt pour l'Union (le passage à la radiodiffusion numérique), de sorte qu'elles relèveraient de l'exception visée à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

([58]) Décision 2005/842/CE et encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public, 2005/C 297/04 (JO C 297 du 29.11.2005, p. 4) (ci-après l'«encadrement»). Cette décision a été remplacée, le 31 janvier 2012, par la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3). L'encadrement en question a été remplacé par la communication de la Commission intitulée «Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public» (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15).

4.3.1. *Arguments sur l'efficience*

(117) Selon les autorités espagnoles, ni le programme technique national, ni le programme de passage ne constituent, à l'échelle nationale, des programmes d'extension de la couverture au sens où ils ne se réfèrent qu'à la conversion dans la zone I. Ainsi, en tant que tels, ces programmes ne limitent pas les options technologiques disponibles pour l'extension de la couverture. En ce qui concerne les conventions-cadres, celles-ci n'ont pas le même statut réglementaire que les deux programmes mentionnés et elles reposent sur des accords entre les autorités centrales et régionales. De plus, selon les autorités espagnoles, l'utilisation des technologies via satellite ou autres ne serait pas exclue. En tout état de cause, l'extension de la couverture et le choix de la technologie incombaient aux communautés autonomes, généralement au moyen de procédures d'appels d'offres. L'Espagne soutient que l'un de ces appels d'offres, lancé en Castille-Léon, était technologiquement neutre et le simple fait qu'il ait été organisé montre que les autorités centrales n'imposaient pas la technologie terrestre aux communautés autonomes.

(118) Bien que certains des appels d'offres lancés à d'autres endroits se réfèrent à certains éléments techniques de la technologie terrestre, ceci s'explique par le fait que la radiodiffusion terrestre exige des éléments dont n'a pas besoin la radiodiffusion par satellite et que leur inclusion s'avérait nécessaire pour ne pas écarter les solutions terrestres des appels d'offres.

(119) Les autorités espagnoles citent également une étude sur la faisabilité d'une fourniture de service universel de télévision numérique terrestre au moyen de différentes technologies (TNT et télévision par satellite), réalisée par le MITC en juillet 2007, c'est-à-dire avant que ne soit proposé un financement pour étendre la couverture de la TNT (ci-après l'«étude sur l'Espagne de 2007»). Même si les autorités reconnaissent que l'étude n'était rien d'autre qu'un document interne dont il n'a pas été tenu compte ultérieurement, elles soulignent toutefois que les coûts considérés pour la transmission par TNT ou par satellite étaient réalistes. Selon cette étude, il n'est pas possible a priori de déterminer quelle technologie est la plus efficace ou la moins chère pour étendre la couverture du signal de télévision. Il y a donc lieu de faire un choix, dans chaque région, de préférence au moyen d'études réalisées par les différentes communautés autonomes dans lesquelles sont analysés des facteurs comme la topographie, la répartition nationale de la population et l'état de l'infrastructure existante.

4.3.2. *Exigences qualitatives*

(120) Deux arguments qualitatifs sont invoqués. Premièrement, aucune chaîne en clair n'est actuellement diffusée par satellite dans cette zone. Un passage vers la plateforme satellitaire impliquerait pour les clients de devoir payer le service.

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

4.3.3. *Neutralité technologique*

(122) Selon l'Espagne, les accords bilatéraux entre les autorités centrales et les autorités des communautés autonomes n'imposaient aucune technologie de numérisation spécifique, mais se limitaient à prévoir des transferts vers les communautés autonomes, conformément aux coûts de numérisation, calculés sur la base de ce qui était considéré comme une technologie de référence efficiente, à savoir la TNT. À cet égard, les autorités espagnoles considèrent qu'il convient de tenir compte du fait qu'au moment de l'extension, la télévision terrestre atteignait 98,5 % des foyers espagnols.

(123) En ce qui concerne l'appel d'offres de la Cantabrie, auquel il était fait référence dans la décision d'ouvrir la procédure, les autorités espagnoles soulignent que l'appel d'offres remporté par Astra concernait aussi bien la zone II que la zone III, c'est-à-dire qu'il prévoyait la fourniture universelle de services de télévision numérique en Cantabrie. Ce fait aurait une double incidence sur l'appréciation de l'affaire.

(124) Premièrement, le projet de la Cantabrie a échoué lorsque, après l'adjudication du contrat à Astra, certains des principaux radiodiffuseurs ont informé Astra et le gouvernement de la Cantabrie qu'ils ne permettraient pas que leurs contenus soient diffusés via satellite. Par conséquent, l'objectif même du programme est devenu impossible à atteindre. Deuxièmement, la principale raison qui a motivé la résiliation du contrat était la décision du gouvernement central de proposer une couverture satellitaire dans toute la zone III d'Espagne, et non pas la décision de prévoir un financement par le gouvernement central pour étendre la couverture dans la zone II. Par ailleurs, le contrat a été résilié en novembre 2008 car, à cette époque, il était évident qu'Astra n'allait pas pouvoir respecter ses obligations. Ainsi, Astra n'a pas réalisé les travaux nécessaires dans les délais et n'a pas obtenu l'autorisation des radiodiffuseurs en clair de diffuser leurs chaînes.

(125) Dans le contexte de la présente décision, le projet de la Cantabrie n'est intéressant que dans la mesure où l'on peut considérer la plateforme satellitaire comme une solution de rechange valable à la plateforme terrestre. À cet égard, les arguments qui précèdent ne sont pas pertinents. En choisissant la plateforme satellitaire pour la zone III, les autorités espagnoles ont adopté un programme national et ont promulgué une réglementation spéciale qui obligeait les radiodiffuseurs à s'entendre et à choisir un fournisseur commun pour la plateforme satellitaire. L'Espagne indique que, selon la décision d'ouvrir la procédure, un mécanisme similaire aurait également pu être appliqué pour la zone II. Toutefois, selon l'Espagne, imposer une telle obligation aux radiodiffuseurs de la zone II aurait été contraire au principe de l'intervention minimale. Par ailleurs, en Espagne, les radiodiffuseurs ne sont pas disposés à utiliser la plateforme satellitaire. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres États membres, il n'existe pas, en Espagne, de plateforme satellitaire en clair. Selon l'Espagne, les raisons invoquées pour la résiliation du contrat ne soulèvent pas de doutes quant au fait que la technologie satellitaire ne puisse pas être une plateforme valable pour la transmission de chaînes de télévision dans la zone II.

4.3.4. *Absence de distorsion de la concurrence et des échanges*

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

4.4. **Applicabilité de la règle *de minimis***

(127) Les autorités espagnoles ont également affirmé que la règle *de minimis* introduite par le règlement (CE) nº 1998/2006 de la Commission ([59]) concernant les aides *de minimis* est indéniablement applicable à une part significative du financement. Chaque communauté autonome ou mairie a acquis les équipements de télécommunications de manière indépendante, de sorte qu'il convient de tenir compte des règles *de minimis* dans ce contexte. Étant donné que le montant versé est connu avec précision, ainsi que la nature des biens et des services acquis, l'aide était suffisamment transparente pour que les seuils *de minimis* soient appliqués.

4.5. **Aide d'État octroyée pour l'exploitation et la maintenance**

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

([59]) Règlement (CE) nº 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5). Le règlement mentionné a été remplacé, le 1er janvier 2014, par le règlement (UE) nº 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1).

5. **APPRÉCIATION DES ARGUMENTS DE PROCÉDURE AVANCÉS PAR LES PARTIES**

(129) Itelazpi, Cellnex et l'Espagne ont soutenu, dans leurs observations des 13 et 14 juin 2019, que la Commission aurait dû adopter, à la suite de l'annulation de la décision de 2013, une nouvelle décision d'ouvrir la procédure dans laquelle elle aurait exposé son point de vue concernant la sélectivité des mesures en cause. Selon l'Espagne et les parties intéressées, l'absence d'une nouvelle décision d'ouvrir la procédure a empêché les parties d'exercer leurs droits de la défense.

(130) L'Espagne et Cellnex ont également allégué que la décision d'ouvrir la procédure adoptée en l'espèce avait été annulée au moment où la Cour a annulé la décision de 2013. Au considérant 41 de la décision de 2013, il est exposé ce qui suit: «[p]our plus de détails à ce sujet, il convient de s'en remettre à la décision d'ouvrir la procédure, qui fait partie intégrante de la présente décision». Selon l'Espagne, cela signifie que l'annulation de la décision de 2013 suppose l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure. Ce point de vue est erroné, pour les raisons exposées ci-après.

(131) En premier lieu, la décision d'ouvrir la procédure et la décision finale sont des mesures juridiques séparées produisant des effets juridiques autonomes. La décision d'ouvrir la procédure a été adoptée au titre de l'article 4, paragraphe 4, du règlement de procédure de 1999. La Commission a expliqué, dans la décision d'ouvrir la procédure, les doutes qu'elle avait concernant la compatibilité des mesures en cause avec le marché intérieur. La décision finale (c'est-à-dire la décision de 2013) a été adoptée au titre de l'article 7, paragraphe 5, du règlement de procédure de 1999. Dans la décision de 2013, la Commission a conclu que l'aide était incompatible avec le marché intérieur et a ordonné sa récupération. Étant donné que la décision d'ouvrir la procédure et la décision finale sont deux mesures juridiques distinctes, la lecture correcte du considérant 41 de la décision de 2013 est que les détails exposés dans la décision d'ouvrir la procédure font partie de la décision de 2013. En outre, l'annulation de la décision finale n'est pas liée à ces détails.

(132) En deuxième lieu, l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure n'a été demandée dans aucun des différents recours introduits par l'Espagne et les parties intéressées à la suite de l'adoption de la décision de 2013: ce que les parties demandaient, c'était l'annulation de la décision finale. Selon une jurisprudence constante, la portée de la déclaration de nullité prononcée par la Cour ne saurait excéder celle sollicitée par le requérant ([60]). À partir du moment où aucun des recours ne tendait à l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure, il est impossible que la Cour ait annulé la décision d'ouvrir la procédure dans l'arrêt *Retegal* ([61]).

(133) En troisième lieu, conformément à une jurisprudence constante, l'annulation d'un acte de l'Union n'affecte pas nécessairement les actes préparatoires ([62]). L'annulation d'un acte mettant un terme à une procédure administrative comprenant différentes phases n'entraîne pas nécessairement l'annulation de toutes les phases de la procédure précédant l'adoption de l'acte attaqué indépendamment des motifs, de fond ou de procédure, de l'arrêt d'annulation.

(134) En ce qui concerne la prétendue obligation de rouvrir la procédure à la suite de l'annulation de la décision de 2013, la Commission observe que rien, dans la législation ou la jurisprudence, n'appuie l'idée selon laquelle l'annulation d'une décision de la Commission impliquerait nécessairement la réouverture de la procédure formelle d'examen par l'adoption d'une nouvelle décision (voir, en particulier, arrêt dans l'affaire SNCM/Commission, T-1/15, ECLI:EU:T:2017:470, point 69). Comme expliqué plus haut, conformément à la jurisprudence, l'annulation d'un acte de l'Union n'affecte pas nécessairement les actes préparatoires. Dans l'affaire SNCM, après l'annulation de la décision finale de la Commission, celle-ci n'a pas rouvert la procédure, mais s'est limitée à inviter les parties à présenter leurs observations. Le Tribunal a indiqué qu'à partir du moment où la Commission avait donné aux États membres et aux parties la possibilité de présenter des observations après l'annulation de la décision, les droits procéduraux de l'État membre et des parties intéressées ont été respectés. En outre, le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([63]) ne précise pas quand la Commission est tenue de rouvrir une procédure. Partant, on ne saurait pas davantage tirer de ce règlement une prétendue obligation de réouverture de la procédure par l'adoption d'une nouvelle décision.

([60]) Voir arrêt dans l'affaire Comunità montana della Valnerina/Commission, C-240/03 P, ECLI:EU:C:2006:44, point 43 et jurisprudence citée.

([61]) Arrêt du 20 décembre 2017 dans l'affaire Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission, C-70/16 P, ECLI:EU:C:2017:1002.

([62]) Voir arrêts dans l'affaire Alitalia/Commission, T-301/01, ECLI:EU:T:2008:262, point 100; et dans l'affaire Espagne/Commission, C-415/96, ECLI:EU:C:1998:533, point 32; voir également, en ce sens, arrêt dans l'affaire Fedesa e.a., C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, point 34.

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

(135) L'Espagne, Itelazpi et Cellnex affirment que la Commission aurait dû adopter une nouvelle décision d'ouvrir la procédure incluant une analyse détaillée de la sélectivité afin de permettre aux parties d'exprimer leur point de vue sur la sélectivité de la mesure. La Commission signale que les autorités espagnoles ont déjà exposé leur point de vue sur l'absence de sélectivité lors de la phase d'instruction préliminaire (comme indiqué au considérant 22 de la décision d'ouvrir la procédure ([64])). La décision d'ouvrir la procédure expose la conclusion préliminaire de la Commission concernant l'existence d'une aide d'État (y compris la sélectivité) et la compatibilité de cette aide. La Commission y avait affirmé que les mesures en cause faussaient la concurrence en favorisant la technologie TNT et avancé que cette dernière pouvait être en concurrence avec la technologie satellitaire (en faisant notamment référence au cas de la Cantabrie, où un opérateur satellitaire avait initialement remporté l'appel d'offres). La Commission avait exposé, dans la décision d'ouvrir la procédure, les raisons pour lesquelles certaines plateformes étaient favorisées par rapport à d'autres, et a permis à l'Espagne et aux parties intéressées de présenter leur point de vue quant à la sélectivité des mesures. Dans ses observations du 30 novembre 2010 relatives à la décision d'ouvrir la procédure, l'Espagne avait expliqué que les opérateurs de réseau qui utilisaient la technologie TNT n'avaient pas bénéficié d'un avantage sélectif par rapport à d'autres opérateurs de réseau. Elle avait également soutenu que les mesures en cause ne discriminaient pas les technologies autres que la TNT, et expliqué les différences entre la TNT et le satellite en ce qui concerne les coûts et les conditions du marché. L'Espagne avait insisté sur le fait que le satellite et la TNT n'appartenaient pas au même marché. Cela prouve que l'Espagne avait déjà eu la possibilité de faire connaître son point de vue sur la question de la sélectivité après l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure.

(136) En outre, ni la mesure en cause, ni les faits de l'espèce, ni leur appréciation juridique n'ont été modifiés.

(137) Par ailleurs, le 26 avril 2019, la Commission a envoyé à l'Espagne, à Itelazpi, à Cellnex, à Retevisión, à CTTI, à Navarra de Servicios y Tecnologías S.A., à Retegal et à Astra une demande d'information dans laquelle elle invitait les parties à transmettre leurs observations sur l'arrêt *Retegal* ainsi que sur la sélectivité des mesures en cause ([65]). Dans leurs réponses à cette demande d'information de la Commission, Cellnex, Itelazpi, l'Espagne et Astra ont inclus des observations détaillées présentant leur point de vue sur le critère de sélectivité. Les parties ont envoyé des observations détaillées, et la Commission a analysé tous les éléments nouveaux, pertinents et opportuns présentés par l'Espagne et les tiers concernés. Eu égard à ce qui précède, l'Espagne et les autres parties intéressées ont eu de nombreuses occasions de faire connaître leur point de vue sur la question de la sélectivité, et, partant, les droits procéduraux des parties ont été scrupuleusement respectés.

6. **ÉVALUATION DE L'AIDE**

6.1. **Base juridique de l'aide**

(138) Comme cela a été décrit en détail à la section 2.2, aux considérants 28 à 39, le cadre légal pour le passage au numérique en Espagne est un ensemble complexe formé de plusieurs instruments promulgués aussi bien par le gouvernement central et les communautés autonomes que par les autorités locales, pendant une période de quatre ans. Le programme technique national de 2005 et le programme de passage de 2007 régissent principalement le passage à la TNT dans la zone I, bien qu'ils posent également les bases des mesures d'extension ultérieures dans la zone II. Ces mesures d'extension ont été mises en œuvre par les autorités régionales après la conclusion de plusieurs conventions-cadres avec le gouvernement central (les conventions-cadres de 2008) et, en 2008, d'addenda aux conventions-cadres de 2006, ainsi qu'en 2009, d'addenda aux conventions-cadres de 2008.

(139) Après la signature de ces conventions-cadres et de ces addenda, les autorités des communautés autonomes et les autorités locales ont élaboré une vaste série de mesures destinées à étendre la couverture de la TNT dans la zone II, essentiellement au moyen d'appels d'offres, comme il est précisé aux considérants 40 à 43. La Commission considère, par conséquent, que les différents instruments adoptés au niveau central et les conventions qui ont été conclues et modifiées entre le MITC et les communautés autonomes constituent la base du régime d'aide pour l'extension de la couverture dans la zone II et qu'ils incluent les caractéristiques essentielles de ce régime, à savoir l'incitation au passage à la télévision numérique dans la zone II et la limitation de cette incitation à la technologie

([64]) Lors de l'instruction préliminaire, l'Espagne avait notamment expliqué qu'il n'existait aucune discrimination entre la TNT et la télévision par satellite. Elle avait également expliqué que la TNT et la télévision par satellite opéraient sur des marchés distincts.

([65]) La Commission a également invité l'Espagne à transmettre cette demande d'information à toutes les entreprises susceptibles d'être affectées par une éventuelle décision négative de la Commission ordonnant la récupération des aides illégales et incompatibles en l'espèce.

terrestre. Ces instruments et conventions avaient pour objectif d'orienter les communautés autonomes vers l'adoption de mesures qui n'étaient pas technologiquement neutres ([66]). Bien que le programme technique national régisse le passage à la TNT dans la zone I, il autorise également les autorités locales à établir, en partenariat avec les communautés autonomes, les centres émetteurs supplémentaires nécessaires pour garantir la réception de la TNT dans la zone II. Ainsi, à ce moment déjà, le gouvernement central prévoyait l'extension de la couverture de la TNT. Le mandat tel que contenu dans le principal instrument juridique qui réglemente le passage à la télévision numérique ne concerne que la plateforme terrestre. En outre, le décret-loi royal 1/2009 prouve que l'utilisation de la technologie satellitaire a uniquement été prévue pour la zone III. Par conséquent, dans la pratique, les communautés autonomes ont appliqué les directives du gouvernement central sur l'extension de la TNT ([67]). Les communautés autonomes ont appliqué le plan du gouvernement central à partir de leurs conventions-cadres respectives, qui avaient été élaborées selon le même modèle.

(140) Par conséquent, il ressort des instruments mentionnés qui ont été adoptés au niveau central, des conventions et des addenda que ceux-ci constituent la base d'un système destiné à étendre la couverture de la TNT dans la zone II en utilisant exclusivement la radiodiffusion terrestre. En outre, dans de telles circonstances, les autorités centrales ou locales ne disposaient d'aucune marge, dans le cadre de l'application technique du système, pour respecter le principe de neutralité technologique. Les mesures adoptées par les autorités nationales, les autorités des communautés autonomes ou les autorités locales poursuivaient le même objectif, et, compte tenu de leurs liens étroits, il convient de les analyser de manière conjointe, comme faisant partie d'un même système. Cette conclusion a également été corroborée par le Tribunal, qui a confirmé ce qui suit, dans l'affaire T-541/13, dans le cadre du recours en annulation de la décision de 2013. Cette conclusion demeure valable pour les mesures examinées dans la présente décision (qui sont les mêmes que celles examinées dans la décision de 2013):

«52 *Il résulte de différents actes législatifs et administratifs des autorités espagnoles que le plan de transition vers la télévision numérique dans l'ensemble du territoire du Royaume d'Espagne par un recours prédominant à la technologie terrestre obéissait à une initiative lancée et coordonnée par l'administration centrale. Il est constant, ainsi qu'il ressort du considérant 24 de la décision attaquée, que la loi 10/2005, qui marquait le début de la réglementation du passage à la TNT, a précisé la nécessité d'encourager la transition de la technologie analogique vers la TNT. Ainsi qu'il ressort du considérant 26 de ladite décision, les autorités espagnoles prévoyaient, dans une disposition additionnelle du programme technique national en faveur de la TNT, la possibilité d'une extension de couverture au moyen de la technologie terrestre dans les zones à faible densité de population à la condition que l'installation locale soit conforme à ce programme. Les considérants 28 à 32 de cette décision, dont le contenu n'est pas contesté par les requérantes, décrivent la collaboration entre le MITC et les communautés autonomes au moyen de conventions-cadres et d'addenda à des conventions-cadres afin de procéder à la numérisation dans ladite zone. Ces actes avaient notamment trait au cofinancement par le gouvernement espagnol de l'extension de la couverture de la TNT dans cette zone.*

53 *Au vu des éléments qui précèdent, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir analysé les mesures espagnoles en faveur du déploiement de la TNT dans la zone II dans un seul et même contexte. En effet, les différentes interventions étatiques aux niveaux national, régional et communal devant être analysées en fonction de leurs effets, elles présentaient, en l'espèce, des liens tellement étroits entre elles qu'elles pouvaient être considérées par la Commission comme un seul régime*

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

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

d'aides accordé par les autorités publiques en Espagne. Tel est le cas notamment parce que les interventions consécutives en Espagne présentaient, au regard notamment de leur chronologie, de leur finalité et de la situation dans ladite zone, des liens tellement étroits entre elles qu'il ne saurait être reproché à la Commission de ne pas les avoir dissociées (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2013, Bouygues et Bouygues Télécom/Commission, C-399/10 P et C-401/10 P, Rec, EU:C:2013:175, points 103 et 104).»

(141) Pour corroborer cette conclusion, la Commission a également analysé un échantillon significatif d'appels d'offres lancés par les communautés autonomes. Cet échantillon d'appels d'offres couvre tout le territoire espagnol, à l'exception de Melilla (les autorités espagnoles n'ont fourni aucun appel d'offres pour cette ville autonome, invoquant l'absence de documents pertinents). Il inclut à la fois les appels d'offres relatifs à l'extension de la couverture et les appels d'offres relatifs à la fourniture d'équipements. Il comprend également des appels d'offres ayant des budgets différents: des appels d'offres dotés de budgets relativement limités et d'autres dotés de budgets plus conséquents (plus de 10 000 000 EUR). La sélection et la couverture de l'échantillon, ainsi qu'il a été décrit ci-dessus, garantissent sa représentativité. Ces appels d'offres résultent de l'exécution du programme national décrit aux considérants ci-dessus, qui avait été préalablement élaboré sur la base des lois et des accords conclus avec les communautés autonomes. L'examen de l'échantillon confirme la conclusion qui précède, dans la mesure où la grande majorité des appels d'offres analysés n'étaient pas technologiquement neutres. Sur la base de cet échantillon représentatif, la Commission a confirmé que les appels d'offres organisés dans certaines communautés autonomes s'étaient généralement tenus à la logique voulant qu'ils se concentrent exclusivement sur la technologie terrestre.

(142) Même en tenant compte des appels d'offres technologiquement neutres qui n'étaient pas formellement discriminatoires, la Commission n'a pu en recenser que quelques-uns. Les cahiers des charges de ces appels d'offres avaient été formulés de manière à ce que, malgré les plans du gouvernement central espagnol, des opérateurs employant d'autres technologies que la TNT puissent y participer. En tout état de cause, le seul fait qu'une minorité d'appels d'offres aient été technologiquement neutres témoigne uniquement d'une mise en œuvre incomplète du système et ne disqualifie pas le système en tant que tel.

(143) En ce qui concerne la décision de 2013, le Tribunal a également précisé ce qui suit: «la Commission n'a pas effectué une extrapolation en considérant que les irrégularités constatées pour l'échantillon se reproduisaient dans l'ensemble de l'Espagne. La Commission s'est bornée à étudier les caractéristiques du régime d'aides en cause et n'a, à juste titre, pas conclu que, du fait que les appels d'offres analysés ne respectaient pas le principe de neutralité technologique, ce principe n'était pas respecté dans l'ensemble des appels d'offres concernés par le fonctionnement du réseau de TNT, ce qui est notamment reflété dans le dispositif de la décision attaquée» ([68]). Cette conclusion demeure valable pour les mesures examinées dans la présente décision (qui sont les mêmes que celles examinées dans la décision de 2013).

(144) Le déblocage de l'aide d'État pour l'installation de la TNT dans la zone II a été marqué par le transfert de fonds des autorités centrales et régionales aux bénéficiaires. Ce transfert a duré plus ou moins longtemps selon la communauté autonome concernée. D'après les informations reçues, les premiers appels d'offres ont été lancés en juillet 2008 ([69]). Le calcul des dépenses publiques par région figure à l'annexe.

(145) En ce qui concerne l'aide en cours pour l'exploitation et la maintenance des réseaux, celle-ci est accessoire au régime destiné à l'extension de la couverture de la TNT dans la zone II exclusivement au moyen de la radiodiffusion terrestre, et est sa conséquence logique, bien que le gouvernement central ait laissé les communautés autonomes se charger de l'exécution de cette aide. Certaines communautés autonomes (voir «coûts récurrents» à l'annexe de la décision) ont organisé des appels d'offres pour l'exploitation et la maintenance des réseaux numériques terrestres déjà existants, lesquels ont été publiés dans leurs journaux officiels respectifs ([70]).

([68]) Voir arrêt dans l'affaire T-461/13, point 107.

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

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

(146) Comme expliqué au considérant 62, la présente décision n'a pas pour objet l'appréciation juridique des nouvelles mesures modifiées.

6.2. **Appréciation de l'aide d'État à la lumière de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.**

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

(147) La mesure en cause, y compris l'aide en cours pour l'exploitation et la maintenance décrite au considérant 44, peut être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, qui fixe les conditions de l'existence d'une aide d'État. Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, elle doit conférer un avantage économique sélectif à son bénéficiaire. Troisièmement, l'aide doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et, quatrièmement, cette intervention doit pouvoir affecter les échanges entre États membres.

6.2.1.1. Ressources d'État

(148) La mesure en cause fait partie de l'ensemble des instruments juridiques précité, promulgués tant au niveau central qu'au niveau régional et local, ainsi que des conventions conclues entre les différents niveaux de l'administration espagnole. De plus, l'Espagne n'a pas contesté la conclusion présentée dans la décision d'ouvrir la procédure, selon laquelle la mesure avait été financée par des ressources budgétaires. Nonobstant, les autorités espagnoles ont insisté sur le fait qu'elle a été financée tant à partir du budget central qu'à partir des budgets des communautés autonomes et des budgets municipaux. L'Espagne a par ailleurs indiqué que la mesure en cause consistait en un simple transfert de fonds entre différentes administrations. Ainsi, elle n'a pas contesté le fait que les fonds provenaient essentiellement du budget central et, en partie, des budgets régionaux et locaux. Il y a également lieu d'indiquer que la mesure ne consistait pas en un simple transfert de fonds entre administrations dès lors que les fonds ont été finalement utilisés pour l'installation du réseau de TNT par des entités qui exerçaient une activité économique (comme il est expliqué à la section 6.2.1.2).

(149) Dans ces conditions, il apparaît que la mesure en cause a été financée directement à partir du budget de l'État et des budgets de certaines communautés autonomes et organismes locaux. L'aide octroyée pour l'exploitation et la maintenance, décrite au considérant 44, n'a pas été financée sur le budget de l'État central, mais directement sur le budget des communautés autonomes. Elle est, par conséquent, imputable à l'État et implique l'utilisation de fonds publics.

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

(150) La mesure en cause implique un transfert de ressources nationales vers certaines entreprises. Bien que le traité ne définisse pas la notion d'entreprise, il fait référence à toute personne physique ou morale qui, indépendamment de son statut et de son financement, exerce une activité économique. Dans la pratique de la Commission, confirmée par les juridictions, l'exploitation des réseaux d'émission de télévision est considérée comme une activité économique ([71]), au même titre que d'autres cas qui impliquent la gestion d'infrastructures par les autorités régionales ([72]). Dans le cas d'espèce, les opérateurs de plateforme et la plupart des entreprises publiques ou mairies sont inscrites au registre de la CMT en qualité d'opérateurs de réseau. Cet élément laisse à penser qu'elles sont prestataires de certains services qui, selon la pratique bien établie, constituent une activité économique. Le marché existe si, comme dans le cas d'espèce, d'autres opérateurs sont disposés à offrir le service en cause ou seraient en mesure de le faire. Par exemple, avant de procéder à l'extension de la couverture dans la zone II, Astra s'est réunie à plusieurs reprises avec les communautés autonomes pour leur présenter son offre. D'autre part, en mars 2008, Astra a participé à un appel d'offres technologiquement neutre, publié en Cantabrie pour la fourniture de services de télévision numérique dans les zones II et III (qu'elle a remporté). Le fait que les entreprises publiques et les mairies ne perçoivent aucune rémunération pour les services fournis n'empêche pas de qualifier les activités en cause d'activité économique ([73]).

([71]) Décisions de la Commission N 622/2003 Digitalisierungsfonds Autriche; C 25/2004 DVB-T Berlin-Brandebourg (considérant 62) (JO L 200 du 22.7.2006, p. 14); C 34/2006 DVB-T Rhénanie-du-Nord-Westphalie (considérant 83) (JO l 236 du 3.9.2008, p. 10); C 52/2005 Mediaset (considérant 96) (JO L 147 du 8.6.2007, p. 1).

([72]) Arrêts dans l'affaire Ryanair/Commission, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, point 88; et dans l'affaire Aéroports de Paris/Commission, C- 82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, points 107 à 109 et 121 à 125.

([73]) Voir arrêt dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Freistaat Sachsen e.a./Commission (T-443/08) et Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig/Halle/Commission (T-455/08), ECLI:EU:T:2011:117, point 115, dans lequel le Tribunal déclare que «[l]e fait qu'une activité ne soit pas assurée par des opérateurs privés ou qu'elle ne soit pas rentable ne sont pas des critères pertinents dans le cadre de sa qualification d'activité économique […]».

(151) La Commission ne partage pas l'argument soutenu par l'Espagne selon lequel l'exploitation du réseau terrestre par les communautés autonomes, les entreprises publiques et les mairies s'inscrit dans le cadre de l'exercice de pouvoirs officiels, dès lors qu'il s'agit d'autorités publiques et qu'à ce titre, elle ne relève pas du champ d'application de l'article 107 du TFUE. Il a été reconnu que les activités liées à l'exercice de prérogatives étatiques par l'État lui-même ou par les autorités qui fonctionnent dans les limites de son autorité publique ne constituent pas des activités économiques aux effets des règles de concurrence ([74]). De telles activités font partie des fonctions essentielles de l'État ou sont liées auxdites fonctions en raison de leur nature, de leur finalité et des règles auxquelles elles sont subordonnées. La jurisprudence de la Cour fournit plusieurs exemples d'activités qui relèvent de cette catégorie, ce qui permet de distinguer les activités étatiques pures des activités commerciales pouvant être exercées par un organisme d'État. Cette liste comprend les activités liées à l'armée ou à la police, la maintenance et l'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne, le contrôle du trafic aérien ([75]), la surveillance contre la pollution, une activité d'intérêt général qui relève des fonctions essentielles de l'État s'agissant de la protection de l'environnement dans les zones maritimes ([76]), et les activités de normalisation, ainsi que les activités de recherche et de développement connexes ([77]).

(152) Dans ce contexte, la Commission considère qu'en l'espèce, l'exploitation du réseau de radiodiffusion terrestre ne relève pas des obligations ou des prérogatives de l'État et qu'elle n'est pas une activité que seul l'État peut exercer. Les services considérés ne sont pas ceux généralement exercés par une autorité publique et ils sont de nature économique, ce qui est démontré par le fait que plusieurs entreprises interviennent sur le marché de la zone I. Deuxièmement, une entreprise privée, qui ne dépend d'aucune autorité publique, et Astra en particulier (comme en témoigne sa présence en qualité de soumissionnaire dans le cadre de l'appel d'offres de 2008 lancé en Cantabrie) souhaitait proposer ce service dans la zone II. Troisièmement, l'installation du réseau dans la zone II ne concerne que la transmission des chaînes nationales et régionales privées ([78]). Le caractère économique de l'implantation d'un réseau numérique terrestre dans la zone II a été confirmé par plusieurs arrêts du Tribunal, par exemple dans les affaires Espagne/Commission, T-808/14 ([79]), Abertis et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, T-37/15 et T-38/15 ([80]), et Navarra de Servicios y Tecnologias/Commission, T-487/13 ([81]). Par conséquent, il y a lieu de conclure que l'exploitation du réseau terrestre par les communautés autonomes, les entreprises publiques et les mairies ne relève pas de l'exercice de leurs prérogatives d'autorités publiques.

Bénéficiaires directs de l'aide

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

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

([75]) Arrêts dans l'affaire SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, points 19 à 30; et dans l'affaire Selex, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191.

([76]) Arrêt dans l'affaire Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, point 22.

([77]) Arrêt dans l'affaire Selex, T-155/04, ECLI:EU:T:2006:387, points 73 à 82, confirmé par l'arrêt dans l'affaire Selex, C-113/07, ECLI:EU:C:2009:191.

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

([79]) Arrêt dans l'affaire T-808/14, points 60 à 67. Cet arrêt a été confirmé par la Cour dans l'affaire Espagne/Commission, C-114/14 P, ECLI:EU:C:2018:753.

([80]) Arrêt dans les affaires jointes Abertis Telecom Terrestre et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, T-37/15 et T-38/15, ECLI:EU:T:2016:743. Cet arrêt a été confirmé par la Cour dans les affaires jointes Cellnex Telecom et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, C-91/17 P et C-92/17 P, ECLI:EU:C:2018:284.

([81]) Arrêt dans l'affaire T-487/13, points 53 à 56. Cet arrêt a été confirmé par l'arrêt dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P.

(154) Premièrement, certaines des communautés autonomes ([82]) ont confié l'extension de la couverture à une entreprise publique, qui agit parfois comme une entreprise de télécommunications. Ces entreprises ont lancé les appels d'offres correspondants et ont confié cette tâche à l'attributaire du marché. Parfois, elles ont procédé elles-mêmes à l'extension, après avoir acquis le matériel nécessaire.

(155) Ces entreprises publiques sont actuellement capables d'exploiter le réseau de TNT dans la zone II grâce à la subvention publique. Elles peuvent également utiliser la nouvelle infrastructure pour la fourniture d'autres services, tels que, par exemple, le WiMax (standard de communication sans fil, pour la transmission de données à haut débit fixe ou mobile), la radio numérique, la télévision mobile (DVB-H) ou le service de colocalisation pour le réseau à large bande de base de Telefónica dans les zones rurales et pour les opérateurs de téléphonie mobile. Grâce à ces économies d'échelle, les opérateurs du réseau de TNT ont la possibilité de tirer des revenus de l'infrastructure financée par des fonds publics.

(156) L'avantage quantifiable accordé aux entreprises publiques correspond au montant des fonds reçus pour l'extension de la couverture.

(157) Deuxièmement, certaines communautés autonomes ([83]) ont lancé des appels d'offres au niveau régional pour l'extension de la TNT. Les autorités espagnoles soutiennent que la plupart des appels d'offres qui ont été lancés portaient sur la fourniture d'équipements et que les entreprises attributaires sont intervenues en tant que fournisseurs d'équipements. Ce serait également le cas des appels d'offres remportés par Albertis et ses entreprises associées, Tradia et Retevisión. Toutefois, les résultats de l'enquête mènent à conclure qu'un nombre important d'appels d'offres concernait l'extension de la couverture, et non seulement la fourniture d'équipements ([84]). Par conséquent, contrairement à ce qu'affirment les autorités espagnoles, la Commission considère qu'Abertis et d'autres entreprises ont participé à ces appels d'offres en leur qualité d'opérateurs de réseau ([85]). Dans ce cas, les attributaires de ces marchés ont bel et bien obtenu un avantage compétitif par rapport aux opérateurs de réseau qui n'ont même pas pu participer à la procédure de sélection. Leur avantage correspond à la somme des fonds reçus pour l'extension grâce à un appel d'offres qui n'était pas technologiquement neutre.

(158) Troisièmement, certaines communautés autonomes ([86]) ont accordé un financement aux mairies pour l'extension de la couverture de la TNT. Les autorités espagnoles soutiennent qu'il ne s'agissait que de transferts de fonds entre les différents niveaux de l'administration et que, en étendant les réseaux appartenant aux mairies, ces dernières ne faisaient que remplir leurs obligations administratives envers leurs administrés. Nonobstant, l'Espagne reconnaît que les corporations locales ont agi comme des opérateurs de réseau, que beaucoup d'entre elles étaient inscrites sur la liste des opérateurs de réseau de la CMT et qu'elles ont effectivement procédé à l'extension du réseau, parfois au moyen de procédures d'appels d'offres. Par conséquent, la Commission considère que si les corporations locales ont agi comme des opérateurs locaux de réseau de la TNT, elles sont les bénéficiaires directs de l'aide. L'avantage consiste dans le montant qu'elles ont perçu des autorités régionales et centrales pour l'extension de la couverture. Il en est de même si l'extension est en partie financée par les fonds propres d'une corporation locale, sous la forme d'une aide à l'entreprise ou à l'activité.

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

([83]) Par exemple, Andalousie, Castille-Léon, Estrémadure, Murcie, La Rioja et la Communauté valencienne.

([84]) Comme indiqué au considérant 41, dans le cas des appels d'offres pour l'extension de la couverture, la mission de l'attributaire était de mettre à disposition, et souvent de construire, un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception du réseau, l'acheminement du signal, l'installation du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figuraient parmi les tâches à mettre en œuvre. Dans le cas des réseaux déjà existants, des appels d'offres étaient lancés pour la fourniture de l'équipement matériel. L'attributaire de ces appels d'offres devait améliorer l'équipement nécessaire, c'est-à-dire qu'il devait procéder à la fourniture, à l'installation et à l'activation de ce dernier.

([85]) Par exemple, Abertis et Retevisión ont remporté des appels d'offres qui n'étaient pas technologiquement neutres, pour l'extension de la couverture en Estrémadure et en Castille-Léon, pour un montant total de 5 600 000 EUR.

([86]) Andalousie, Canaries, Estrémadure et Murcie.

(159) Dans l'ensemble, Abertis et Retevisión étaient les principaux bénéficiaires des appels d'offres. Au total, ces entreprises ont reçu environ la moitié du montant total des fonds destinés à l'extension de la couverture.

(160) Ainsi, certaines communautés autonomes ont accordé une aide d'État pour l'exploitation et la maintenance des réseaux. Ces tâches sont exécutées par des entreprises publiques ou des mairies ou sont sous-traitées, par exemple, aux propriétaires des centres émetteurs. Les autorités centrales espagnoles affirment n'avoir imposé aucune exigence concernant l'exploitation et la maintenance des centres numérisés et qu'il incombait aux communautés autonomes de se prononcer sur ce point. Pendant l'enquête, plusieurs communautés autonomes ont fourni des chiffres indiquant qu'elles avaient effectivement financé l'exploitation et la maintenance des centres émetteurs de la zone II, notamment à partir de 2009, à l'issue de la période initiale de deux ans d'exploitation et de maintenance prévue dans les contrats conclus avec les attributaires. Les entreprises chargées de l'exploitation et de la maintenance du réseau terrestre numérique dans la zone II sont les bénéficiaires directs de cette aide.

(161) Finalement et d'une manière générale, Abertis a également profité du fait qu'aucun autre opérateur de plateforme n'ait été autorisé à entrer sur le marché de l'émission des signaux de télévision en clair en Espagne ([87]).

Bénéficiaires indirects de l'aide

(162) *Opérateurs de réseau*. Les opérateurs de réseau qui ont participé aux appels d'offres portant sur l'extension de la couverture, lancés par les entreprises publiques dans le premier cas décrit au considérant 154, et qui ont remporté le marché sont les bénéficiaires indirects de l'aide. Les entreprises publiques n'ont pas procédé elles-mêmes à l'extension et elles n'ont pas conservé les fonds destinés à étendre la couverture, mais elles les ont distribués aux opérateurs de réseau, au moyen des appels d'offres lancés pour l'extension en question. Ces appels d'offres portant sur l'extension s'adressaient exclusivement aux opérateurs de réseau terrestre. Par conséquent, ces derniers ont bénéficié de l'exclusion des opérateurs de satellite. En outre, compte tenu du petit nombre d'opérateurs existants sur le marché, les opérateurs de réseau terrestre n'étaient plus confrontés qu'à une pression concurrentielle faible. Ainsi qu'indiqué antérieurement pour les bénéficiaires directs, les opérateurs de réseau en tirent des avantages complémentaires s'ils utilisent aussi la nouvelle infrastructure pour la prestation d'autres services (tels que WiMax, radio numérique, télévision mobile, etc.) L'avantage dont bénéficient ces opérateurs de réseau correspond à la somme des fonds reçus à la suite d'un appel d'offres portant sur l'extension ([88]).

(163) *Fournisseurs d'équipements de télécommunication*. Contrairement aux opérateurs de réseau, les fournisseurs d'équipements de télécommunication ne sont pas considérés comme des bénéficiaires indirects, étant donné qu'ils n'ont bénéficié d'aucun avantage sélectif. Comme pour l'affaire des décodeurs numériques en Italie ([89]), il n'a pas été possible d'établir une distinction entre les différentes catégories de producteurs de divers types d'infrastructure numérique parce que les producteurs doivent être capables de produire tout type d'équipement. Les entreprises attributaires des appels d'offres ne diffèrent pas du groupe d'entreprises qui aurait participé à l'appel d'offres si le régime avait été technologiquement neutre à l'égard des opérateurs de plateforme ([90]). En Espagne, les entreprises qui assemblent, installent et fournissent les équipements de télécommunication nécessaires à l'extension de la TNT proposent généralement aussi d'autres services. Ces fabricants d'équipements, ainsi que les opérateurs de télécommunications, peuvent aussi proposer des solutions terrestres ou satellitaires ou une combinaison des deux ([91]).

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

([88]) Tel était le cas de Retevisión, détenue à 100 % par Abertis, attributaire des appels d'offres non neutres portant sur l'extension, lancés à Madrid et en Catalogne pour un montant total de 14 800 000 EUR.

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

([90]) Citons quelques exemples d'entreprises qui ont remporté des appels d'offres portant sur la fourniture d'équipements de télécommunication: Tredess est un fabricant d'équipements de transmission numérique appartenant au groupe Televes, qui fabrique également des récepteurs de télévision numérique par satellite, des antennes et des antennes paraboliques (comparer: http://www.tredess.com et http://www.televes.es); Citons également: Mier (http://www.mier.es), Elecnor (http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

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

(164) La mesure en question ne vise pas, par son objet ou sa structure générale, à créer un avantage pour les fabricants. Toute initiative publique en faveur de la numérisation (y compris la plus neutre sur le plan technologique) favoriserait les producteurs d'équipements numériques. Par conséquent, dans le cas des fabricants d'équipements, on peut considérer que le fait que ceux-ci aient bénéficié d'une hausse des ventes en raison de la mesure est un effet économique secondaire mécanique. En principe, toute aide d'État génère un «effet de percolation» qui profite aux fournisseurs du bénéficiaire de l'aide d'État. Cela ne procure toutefois pas nécessairement un avantage sélectif à ces fournisseurs. L'aide n'était pas destinée aux fournisseurs d'équipements de télécommunication, de sorte qu'ils n'ont pas bénéficié d'un effet indirect recherché. Étant donné qu'ils avaient été sélectionnés au moyen de procédures d'appels d'offres transparentes et ouvertes à tous les fournisseurs d'équipements, y compris à ceux d'autres États membres, il n'y a pas lieu de penser qu'ils aient obtenu des bénéfices anormaux.

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

6.2.1.3. Caractère sélectif de la mesure

(166) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE qualifie d'aide les mesures appliquées par des États membres ou au moyen de fonds publics qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence «en favorisant certaines entreprises ou certaines productions». Ce critère sert à recenser les mesures qui favorisent certaines entreprises ou certains secteurs économiques.

(167) Comme déjà indiqué, la mesure litigieuse concerne le secteur de la radiodiffusion et, à l'intérieur de celui-ci, la transmission de signaux de radiodiffusion. La mesure en cause est destinée aux entreprises qui opèrent uniquement dans certains segments du secteur de la radiodiffusion, plus concrètement dans celui de la transmission de signaux de radiodiffusion ([92]).

(168) Selon la jurisprudence de la Cour, une mesure n'est sélective «que si, dans le cadre d'un régime juridique donné, elle a pour effet d'avantager certaines entreprises par rapport à d'autres appartenant à d'autres secteurs ou au même secteur et se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce régime, dans une situation factuelle et juridique comparable» ([93]).

a) Raisonnement principal concernant la sélectivité de la mesure

(169) L'aide étant octroyée sous la forme de subventions, le système de référence, en l'espèce, est constitué des conditions normales de marché dans lesquelles les entreprises doivent opérer. L'objectif du système de référence n'est pas d'octroyer des subventions, vu que dans des conditions normales de marché, les opérateurs supportent leurs propres coûts. La mesure en cause avait comme objectif d'accélérer le passage à la technologie numérique et d'étendre la couverture dans la zone II, comme expliqué au considérant 244. Cette mesure constitue une exception au système de référence (c'est-à-dire les conditions normales de marché), puisqu'elle réduit les coûts habituels pour certaines entreprises.

(170) Par conséquent, les bénéficiaires du régime se trouvent favorisés par rapport au reste des entreprises de ce secteur et des autres secteurs, qui doivent supporter leurs propres coûts. Partant, la mesure est, à première vue, sélective.

([92]) Voir arrêt dans les affaires jointes Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 et C-41/05, ECLI:EU:C:2006:403, point 31, dans lequel la Cour déclare ce qui suit: «S'agissant de la troisième condition, relative au caractère sélectif des mesures en cause au principal, il est constant que les avantages fiscaux concernés ne s'appliquent pas à tous les opérateurs économiques, mais sont accordés aux entreprises exerçant certains types d'activités, à savoir celles utilisant, dans les stations de compression de gaz naturel, des moteurs destinés à actionner les compresseurs créant le régime de pression dans les conduites d'alimentation».

([93]) Voir arrêt dans l'affaire Comunidad Autónoma de Galicia et Retegal/Commission, C-70/16 P, ECLI:EU:C:2017:1002, point 61.

b) Raisonnement subsidiaire concernant la sélectivité de la mesure

(171) Certaines parties ont soutenu qu'il n'y avait pas de sélectivité vu que les opérateurs terrestres numériques exerceraient, d'après elles, une mission de service public. Toutefois, comme il sera expliqué à la section 6.2.1.4 de la présente décision, il ne leur a pas été confié de telle mission ([94]). Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une mesure demeure sélective même si son objectif est de favoriser financièrement des organismes considérés comme socialement méritants ([95]) ou qui génèrent des effets sur l'économie dépassant leur intérêt individuel ([96]). Ainsi, les effets positifs de la numérisation du signal de radiodiffusion ne sauraient empêcher de conclure à l'existence d'une sélectivité de la mesure à première vue.

(172) En tout état de cause, même si le système de référence se limitait au secteur de la radiodiffusion (ce qui n'est pas le cas), et même en supposant que l'objectif du système de référence soit la transmission d'émissions numériques (ce qui n'est pas non plus le cas), il y a lieu de souligner que, dans le secteur de la radiodiffusion, plusieurs plateformes se livrent habituellement concurrence, et toutes ces plateformes (telles que les réseaux terrestres, câblés, satellitaires ou DSL) peuvent fournir des services de transmission du signal de radiodiffusion numérique.

(173) La sélectivité de la mesure serait évaluée en tenant compte de toutes les entreprises qui offrent, ou peuvent offrir, des services d'extension de la couverture de la radiodiffusion numérique dans la zone II ([97]). Si les opérateurs de réseau utilisant des technologies autres que terrestre (en particulier la technologie satellitaire) sont en mesure d'offrir des services d'extension de la couverture dans la zone II, il y a lieu de considérer qu'ils se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable, eu égard aux objectifs du régime juridique en question.

(174) L'Espagne a affirmé qu'on ne saurait considérer que la technologie terrestre et la technologie satellitaire se trouvaient dans une situation factuelle et juridique comparable. Selon elle, les cadres juridiques applicables à la technologie de la TNT et aux autres technologies sont très différents. Au moment de l'adoption des mesures en cause, les différentes technologies étaient réglementées par des lois différentes ([98]). D'après l'Espagne, bien que, aujourd'hui, tous les services audiovisuels soient réglementés par la loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 sur la communication audiovisuelle, les cadres juridiques de la technologie TNT et des autres technologies demeurent différents. En outre, selon l'Espagne, la technologie de la TNT est plus efficiente – sur le plan des coûts – que la technologie satellitaire, elle était déjà largement disponible en Espagne (dans la zone I) et l'introduction de la TNT dans la zone II a été réalisée en utilisant l'infrastructure de radiodiffusion que possédaient déjà les opérateurs. L'Espagne soutient qu'il n'y a eu aucune discrimination à l'encontre des entreprises utilisant la technologie satellitaire, étant donné que ces autres technologies ne se trouvent pas dans une situation factuelle et juridique similaire à celle de la TNT.

(175) Les arguments ci-dessus ne sauraient être acceptés. Selon la Commission, le fait que différentes technologies soient soumises à des règles spécifiques distinctes n'est pas pertinent au moment d'apprécier le critère de la sélectivité en l'espèce. Dans le contexte de ces différences réglementaires, Cellnex s'est référé à l'arrêt dans l'affaire Eventech ([99]), dans lequel le Tribunal avait déclaré que la pratique consistant à permettre aux taxis londoniens d'emprunter les couloirs de bus tout en interdisant aux voitures de tourisme avec chauffeur («VTC») d'en faire de même ne semblait pas conférer à ces taxis un avantage économique sélectif. La Commission considère que l'affaire Eventech n'a qu'une

([94]) Dans le même ordre d'idées, il semble que certaines parties tentent de remettre en cause la sélectivité de la mesure en partant de l'idée selon laquelle celle-ci n'octroierait pas d'avantage économique aux entités qui exercent une activité économique. Il y a lieu de rejeter ces arguments. En premier lieu, comme expliqué à la section 6.2.1.2 de la présente décision, cette mesure octroie un avantage économique aux entités qui exercent une activité économique. En deuxième lieu, l'analyse de la sélectivité d'une mesure ne constitue pas une seconde analyse d'autres critères permettant d'établir l'existence ou non d'une aide (comme l'existence d'une activité économique ou le fait que le bénéficiaire de la mesure soit une entreprise).

([95]) Voir, par exemple, au sujet d'une mesure fiscale, arrêt dans l'affaire Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, points 136 à 138.

([96]) Voir arrêt dans l'affaire Port de Bruxelles e.a./Commission, T-674/17, ECLI:EU:T:2019:651, point 179.

([97]) «[A]yant relevé que le règlement de 2006 s'appliquait de manière non discriminatoire à l'ensemble des compagnies aériennes utilisant ou susceptibles d'utiliser l'aéroport de Lübeck, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au regard de la motivation de la décision litigieuse, que la Commission avait considéré à tort que ce règlement présentait un caractère sélectif». Point 64 de l'arrêt dans l'affaire Commission/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

([98]) La TNT était réglementée par la loi 10/2005 du 14 juin 2005 relative aux mesures d'urgence en faveur de la télévision numérique terrestre, la technologie satellitaire par la loi 37/1995 relative aux télécommunications par satellite et les services par câble par la loi 42/1995 relative aux télécommunications par câble.

([99]) Arrêt dans l'affaire Eventech, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9.

pertinence limitée en l'espèce, étant donné que les faits de cette affaire sont très différents. Les services offerts par les deux groupes d'opérateurs (les taxis londoniens et les VTC) dans l'affaire Eventech étaient relativement différents ([100]). En l'espèce, la TNT et la télévision par satellite pourraient fournir, fondamentalement, le même service (à savoir transmettre le signal de télévision numérique dans la zone II). Les différences réglementaires entre ces deux technologies n'entraînent pas de différences au niveau de la fourniture des services. En outre, l'affaire Eventech portait sur une mesure réglementaire, à savoir l'interdiction d'utiliser des couloirs réservés aux autobus, qui est directement liée à la sûreté et à l'efficacité du système de transport ([101]). En revanche, la présente affaire porte sur une subvention d'État, et non sur une mesure réglementaire. A fortiori, la mesure en cause n'est pas la conséquence nécessaire d'une mesure réglementaire susceptible d'affecter la sûreté et l'efficacité du système de transport et qui serait objectivement justifiée.

(176) Les différentes technologies auraient pu être utilisées pour l'extension de la couverture dans la zone II. Les différences de réglementation de technologies spécifiques n'ont aucune incidence sur la capacité des différentes technologies (par exemple la TNT ou le satellite) de fournir des services de transmission de signaux de télévision dans la zone II. La Commission considère que d'autres technologies que la TNT – en particulier la technologie satellitaire – seraient également en mesure de fournir des services de transmission du signal de télévision dans la zone II, et ce pour les raisons ci-après:

— en premier lieu, comme expliqué au considérant 226, en 2008, Astra a remporté un appel d'offres pour l'extension de la couverture de la télévision numérique en Cantabrie. L'intérêt de l'opérateur de satellite pour la fourniture de services concurrents de la plateforme terrestre prouve que les opérateurs de satellite fournissent des services similaires ([102]).

— En deuxième lieu, la plateforme satellitaire est utilisée, en Espagne, pour l'extension de la couverture dans la zone III. Il n'existe aucune raison technique ou qualitative pour laquelle une technologie qui peut être utilisée dans la zone III ne pourrait pas l'être également dans la zone II. De fait, la transmission par plateforme satellitaire est également utilisée dans la zone II en soutien de la transmission terrestre par TNT. Ces services sont fournis par l'opérateur satellitaire Hispasat ([103]).

— En troisième lieu, à titre d'exemple, d'autres États membres (tels que la France et l'Irlande ([104])) utilisent également des services par satellite pour que la couverture de la radiodiffusion numérique atteigne des zones plus éloignées.

— En quatrième lieu, comme expliqué au considérant 228, plusieurs chaînes publiques et privées distribuées via la plateforme terrestre sont également émises via les plateformes satellitaires.

— Finalement, comme expliqué au considérant 232, d'après des données de mai 2010, la couverture de la TNT en Espagne atteint 98,85 % de la population, tandis que 93,5 % seulement des foyers regardent la télévision via la plateforme terrestre. Cela signifie que 5 % des foyers disposent d'un accès à la TNT mais préfèrent ne pas l'utiliser, étant donné que la plupart d'entre eux sont abonnés à la télévision payante via satellite.

(177) Indépendamment des critères techniques et qualitatifs, les exemples présentés aux considérants précédents montrent également qu'il n'existe aucun motif économique intrinsèque justifiant l'exclusion ex ante des autres plateformes pour la zone II. Comme exposé plus en détail à la section 6.3.3.2, les études de coûts n'appuient pas une telle exclusion ex ante. Comme expliqué au considérant 257, certaines communautés autonomes ont soutenu que la technologie terrestre était plus efficiente sur le plan des coûts, et ont présenté des calculs internes où étaient comparés les coûts d'utilisation des deux technologies pour l'extension de la couverture. Toutefois, ces calculs n'étaient pas suffisamment détaillés et fiables pour justifier le choix de la technologie terrestre. En outre, aucun de ces calculs n'a été réalisé par un expert indépendant. De manière similaire, comme expliqué au considérant 256, l'étude ex ante réalisée par l'Espagne en 2007 ne prouve pas de manière satisfaisante qu'il existe une différence de coûts entre la plateforme terrestre et la plateforme satellitaire. En outre, comme exposé au considérant 258, les deux études de coûts présentées par Abertis ([105]) (l'actuelle «Cellnex») ont été réalisées en 2010, bien après l'application des

([100]) Par exemple, les VTC devaient être réservés, de sorte que les passagers ne pouvaient pas les héler spontanément dans la rue, et ces véhicules ne pouvaient pas attendre les passagers sans réservation. En outre, seuls les taxis londoniens étaient soumis à la règle de l'«obligation de service» (qui impose à ces taxis, une fois qu'ils ont pris un passager, de l'amener là où il souhaite aller, sans qu'aucune distance spécifique ne soit prescrite).

([101]) Voir les points 59 à 61 de l'arrêt dans l'affaire Eventech.

([102]) L'Espagne a déclaré que le contrat en Cantabrie avait été résilié en raison de l'incapacité d'Astra d'obtenir les signaux des radiodiffuseurs; toutefois, cet argument ne peut être accepté. En premier lieu, une juridiction nationale espagnole a réfuté cette argumentation. Selon le tribunal de première instance de Santander, la décision du gouvernement central de mettre en place une stratégie nationale pour la TNT est une des raisons pour lesquelles l'accord a été résilié (voir arrêt 000313/2011 du tribunal de première instance de Santander). En deuxième lieu, comme expliqué au considérant 184, les opérateurs satellitaires peuvent négocier avec les radiodiffuseurs et obtenir l'accès à leur signal afin d'étendre la couverture à la zone II.

([103]) Voir considérant 227.

([104]) Y compris les chaînes nationales en clair.

([105]) Rapport comparatif sur les coûts de l'extension de la couverture de la télévision numérique terrestre en Espagne: TNT/SAT (janvier 2010); rapport spécial sur les procédures convenues (25 janvier 2011).

mesures en cause. Par ailleurs, comme expliqué aux considérants 260 à 264, l'étude de la Catalogne présentée le 19 février 2019 et les études de 2015 et 2019 d'Itelazpi ne prouvent pas de manière satisfaisante que la TNT est une technologie plus efficiente, du point de vue des coûts, que la technologie satellitaire. Sur ce fondement, la Commission conclut qu'on ne saurait considérer que la technologie satellitaire est désavantagée sur le plan de la concurrence en ce qui concerne les coûts ([106]).

(178) Cette conclusion a également été corroborée par la décision C(2014) 6846 de la Commission dans l'affaire SA.27408 relative au déploiement de la télévision numérique terrestre en Castille-La Manche ([107]), dans laquelle la Commission a conclu que les études de coûts présentées par les autorités ne démontraient pas de manière satisfaisante l'existence d'une différence de coûts significative entre les technologies satellitaire et terrestre. Cette décision de la Commission a été confirmée dans son intégralité par les arrêts du Tribunal ([108]) et de la Cour ([109]).

(179) En outre, comme indiqué au considérant 24, la rareté des fréquences terrestres oblige à réinstaller périodiquement les opérateurs de TNT sur d'autres bandes de fréquences, d'où d'importants coûts additionnels et les aides d'État qui s'y rapportent. Ces coûts de réinstallation n'auraient pas existé si, par exemple, la plateforme satellitaire avait été choisie.

(180) En outre, au moment du passage à la technologie numérique, la transmission par satellite avait déjà été numérisée, et elle ne nécessitait donc pas d'adaptation comparable des équipements. Cet élément appuie également la position selon laquelle on ne saurait considérer que la technologie satellitaire est désavantagée sur le plan de la concurrence en ce qui concerne les coûts.

(181) Le fait qu'on ne puisse considérer que le satellite se trouve désavantagé sur le plan de la concurrence en ce qui concerne les coûts renforce d'autant plus le point de vue selon lequel les technologies satellitaire et terrestre se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable, eu égard aux objectifs du régime juridique en cause.

(182) En ce qui concerne les différences factuelles entre les technologies TNT et satellitaire, l'Espagne, Itelazpi et Cellnex ont également soutenu qu'une grande partie de l'infrastructure terrestre avait déjà été installée en Espagne – y compris dans la zone II – au moment de l'adoption du programme technique national de la TNT. Selon elles, l'utilisation des infrastructures existantes génère des synergies, ce qui justifie le choix de la technologie TNT. Itelazpi fait valoir que l'extension de la couverture ne mène pas à la construction à grande échelle de nouveaux centres de TNT, mais que, dans la majorité des cas, elle entraîne l'amélioration et la transformation des centres terrestres analogiques qui existaient déjà.

(183) Ces arguments ne sauraient être acceptés, et ce pour les raisons ci-après. L'installation du réseau de TNT dans la zone II ne peut être considérée comme étant une simple adaptation ou amélioration du réseau analogique terrestre existant. Le fait qu'il existait un réseau *analogique* terrestre ne signifie pas qu'il existait déjà un réseau *numérique* terrestre. La radiodiffusion numérique terrestre est une technologie différente de la radiodiffusion analogique terrestre. L'extension de la couverture exigeait l'installation d'un équipement numérique dans les centres préexistants, ainsi que la construction de nouveaux centres ([110]) dans la zone II ([111]).

(184) Itelazpi, Cellnex et l'Espagne ont également fait valoir que les opérateurs de plateformes satellitaires ne pouvaient pas recevoir le signal des radiodiffuseurs, ces derniers étant réticents à utiliser la transmission par satellite. Elles allèguent en outre que, souvent, les radiodiffuseurs n'ont pas le droit de transmettre leurs contenus par satellite. La Commission signale que ces difficultés sont surmontables. Selon l'article 31 de la loi générale 7/2010 sur la

([106]) La conclusion selon laquelle les autorités espagnoles n'ont pas démontré de manière satisfaisante la supériorité de la technologie terrestre a été confirmée par plusieurs arrêts du Tribunal: arrêt dans l'affaire T-541/13 (points 130 à 144); arrêt dans l'affaire T-462/13 (points 111 à 124); et arrêt dans l'affaire T-465/13 (points 102 à 117).

([107]) Décision (UE) 2016/1385 de la Commission du 1er octobre 2014 (JO L 222 du 17.8.2016, p. 52).

([108]) Arrêts dans l'affaire Espagne/Commission, T-808/14, ECLI:EU:T:2016:734; et dans les affaires jointes Abertis Telecom Terrestre et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, T-37/15 et T-38/15, ECLI:EU:T:2016:743.

([109]) Arrêts dans les affaires jointes Cellnex Telecom et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, C-91/17 P et C-92/17 P, ECLI:EU:C:2018:284; et dans l'affaire Espagne/Commission, C-114/17, ECLI:EU:C:2018:753.

([110]) Le signal numérique terrestre se propage moins facilement que le signal analogique, et la transmission numérique exigeait dès lors la construction de nouveaux centres.

([111]) Voir points 89 et 150 de l'arrêt dans l'affaire Abertis Telecom et Retevisión I/Commission, T-541/13, ECLI:EU:T:2015:898.

communication audiovisuelle ([112]), les titulaires de licences pour les services de communication audiovisuelle d'envergure nationale sont tenus de négocier la vente de leurs principaux canaux de radiodiffusion à des fournisseurs de services de radiodiffusion indépendamment de la technologie qu'ils utilisent ([113]). Ces dispositions ont pour objet de préserver la concurrence loyale et, partant, la neutralité technologique, ainsi qu'il ressort du préambule de la loi générale 7/2010 ([114]). Tout contentieux né des négociations prévues à l'article 31 de la loi générale 7/2010 peut être soumis à l'autorité espagnole de la concurrence, la commission nationale des marchés et de la concurrence. L'exemple de la Navarre prouve qu'en ayant recours à une telle procédure, les opérateurs satellitaires peuvent obtenir l'accord des radiodiffuseurs pour transmettre leurs chaînes. En Navarre, l'autorité des marchés publics a proposé, en juin 2015, d'attribuer à Astra le marché pour l'extension de la télévision numérique. Par la suite, les autorités de Navarre ont suspendu l'attribution de ce marché public, étant donné que les organismes de radiodiffusion n'étaient pas d'accord pour que leurs contenus soient diffusés via la plateforme satellitaire. À la suite de l'intervention de la commission nationale des marchés et de la concurrence, en mai 2019, Astra a finalement obtenu l'autorisation d'Atresmedia et de Mediaset afin d'accéder à leurs chaînes sous certaines conditions. Cet exemple démontre que les opérateurs satellitaires peuvent négocier avec les radiodiffuseurs et obtenir l'accès à leur signal afin d'étendre la couverture à la zone II ([115]).

(185) Cellnex et Itelazpi soutiennent également que, contrairement à la transmission numérique terrestre, la technologie satellitaire ne peut pas émettre dans une zone donnée (par exemple, sur le territoire d'une communauté autonome), étant donné que la portée géographique du satellite correspond à l'ensemble du territoire espagnol. L'utilisation du satellite dans la zone III contredit cet argument. Partant, du point de vue technologique, il devrait être possible de limiter la réception du service fourni via satellite à une zone déterminée et sélectionnée. En outre, le cryptage du signal devrait permettre de limiter la réception du service aux zones sélectionnées.

(186) L'Espagne affirme par ailleurs que seule la TNT peut être qualifiée de télévision en clair en Espagne, vu que les autres technologies telles que le satellite ou la télévision par câble font payer une redevance. Cette position est erronée, étant donné qu'on ne peut opérer de telle distinction entre les technologies. Il n'existe aucune spécificité technologique empêchant aux opérateurs satellitaires de proposer une télévision en clair. Par exemple, en Espagne, l'offre «SAT-TNT» (qui n'est disponible que dans la zone III, et uniquement pour les foyers pouvant prouver que leur réception de la TNT est insuffisante) inclut les chaînes gratuites. En outre, dans d'autres États membres (par exemple en France et en Irlande), les opérateurs satellitaires offrent des chaînes en clair.

(187) La mesure en cause favorise les opérateurs de télévision numérique terrestre (qui sont les seuls à pouvoir en bénéficier), bien que les opérateurs utilisant d'autres technologies (en particulier la technologie satellitaire) soient en mesure d'offrir les services en question et se trouvent donc dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des opérateurs terrestres eu égard aux objectifs du régime juridique en cause. Partant, la mesure en cause entraîne une discrimination.

(188) L'objectif de la mesure d'aide en cause est de promouvoir, en Espagne, le passage de la technologie de radiodiffusion analogique à la technologie de radiodiffusion numérique et de garantir la continuité de la réception du signal de télévision par les résidents de certaines zones éloignées et rurales (zone II), comme expliqué aux considérants 27, 29 et 244. Les organismes radiodiffuseurs n'avaient pas un intérêt commercial suffisant pour fournir ce service dans la zone II et refusaient de supporter les coûts de la numérisation (voir considérant 165), et les autorités espagnoles ont donc créé le régime des aides d'État en cause afin de numériser les centres d'émission existants et d'en construire de nouveaux, ainsi que de garantir que les résidents continuent de recevoir toutes les chaînes via la TNT (comme indiqué au considérant 27). Cet objectif ne justifie pas que l'on exclue des mesures d'aide les opérateurs qui utilisent d'autres technologies que la TNT.

([112]) Loi générale 7/2010 du 31 mars 2010 sur la communication audiovisuelle. BOE nº 79 du 1.4.2010; https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292.

([113]) Selon l'autorité espagnole de la concurrence (la commission nationale des marchés et de la concurrence), les organismes radiodiffuseurs sont également tenus de négocier avec les fournisseurs de services de radiodiffusion dans le contexte de l'extension de la couverture (voir résolution 156/E/2019 du directeur général de l'informatique, des télécommunications et de l'innovation publique du gouvernement de Navarre du 28 mai 2019).

([114]) Selon le préambule de la loi générale 7/2010, les dispositions de cette loi ont pour objet d'apporter a) une sécurité juridique aux entreprises, en protégeant le citoyen de positions d'opinion dominantes ou de restrictions d'accès à du contenu universel de grand intérêt ou de grande valeur, b) des règles de transparence et de concurrence claires et c) un cadre contraignant pour les secteurs public et privé.

([115]) Le 28 mai 2019, les autorités de Navarre ont décidé d'abandonner la procédure d'appel d'offres et n'ont pas attribué le marché public à Astra. Celle-ci a introduit une plainte contre cette décision devant le tribunal administratif des marchés publics de Navarre.

c) Conclusion concernant la sélectivité

(189) La mesure confère un avantage économique sélectif à certaines entreprises exerçant des activités commerciales. Le financement public procure un avantage sélectif aux bénéficiaires, vu qu'il réduit les coûts que ceux-ci auraient dû supporter dans des conditions normales de marché.

(190) Eu égard à ce qui précède, la Commission considère que les mesures en cause sont sélectives au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.2.1.4. Mission de service public

(191) En raison de l'organisation administrative du pays et de la répartition des compétences entre les autorités centrales et celles des communautés autonomes, d'après les autorités espagnoles, il incombe aux communautés autonomes d'invoquer l'absence d'aide d'État conformément à la jurisprudence *Altmark*. Les autorités espagnoles ont notamment présenté le cas du Pays basque.

(192) Au Pays basque, une entreprise publique du gouvernement basque, Itelazpi S.A. (ci-après «Itelazpi») fournit les services d'acheminement et de couverture de diffusion radio et télévisuelle. Elle gère à cet effet quelque 200 centres émetteurs dont la plupart appartiennent au gouvernement basque. Afin d'étendre la couverture, Itelazpi a été chargé d'organiser dix appels d'offres au niveau régional pour la fourniture de l'équipement nécessaire à la numérisation de l'infrastructure terrestre.

(193) D'après les autorités basques, les États membres bénéficient d'un important pouvoir discrétionnaire lorsqu'il convient de définir un SIEG. La Commission ne peut contester la définition qu'en cas d'erreur manifeste. Ce pouvoir discrétionnaire est encore plus grand lorsqu'il s'agit du service public de radiodiffusion ([116]). Sur cette base, le gouvernement basque a soutenu que l'exploitation des réseaux de radiodiffusion peut être considérée comme un SIEG, non pas en elle-même, mais plutôt comme un «service essentiel» inhérent au service public de radiodiffusion qui émane de différentes dispositions de la législation et de la jurisprudence espagnoles ([117]).

(194) Selon les autorités basques, le financement accordé à Itelazpi était en réalité une compensation pour la prestation de services d'intérêt économique général remplissant les critères de l'arrêt *Altmark*.

(195) Abertis a également fait valoir ([118]) que l'exploitation des réseaux de radiodiffusion terrestres était un service public et satisfaisait aux critères de l'arrêt *Altmark*. Abertis a affirmé que l'entreprise bénéficiaire était tenue de remplir des obligations de service public et que ces obligations étaient clairement définies. Selon elle, toute compensation reçue par les opérateurs de réseau ne dépasserait jamais le niveau nécessaire pour couvrir les coûts afférents à la fourniture des services de transmission. Elle a soutenu, en particulier, que les autorités locales avaient pris les mesures appropriées pour réduire le plus possible les coûts: les achats d'équipement ont été réalisés au moyen d'un appel d'offres public qui garantissait l'acquisition de l'équipement au prix du marché.

(196) Par ailleurs, dans leurs recours en annulation de la décision de 2013, plusieurs parties ont allégué que l'exploitation du réseau numérique terrestre avait été attribuée en tant que SIEG par un acte officiel d'une communauté autonome donnée. Itelazpi (affaire T-462/13) a fait référence à la loi 31/1987 du 18 décembre 1987 relative à l'aménagement des télécommunications, à la loi 10/2005 et au décret royal 944/2005, ainsi qu'aux conventions interinstitutionnelles conclues entre le gouvernement basque, l'Association des municipalités basques et les trois gouvernements provinciaux basques. La Catalogne et CTTI (affaire T-465/13) ont fait référence à un appel d'offres et au marché public s'y rapportant, ainsi qu'à la loi 10/2005. Navarra de Servicios y Tecnologías (affaire T-487/13) a fait référence au décret royal 944/2005 et à la décision du gouvernement de Navarre du 28 juillet 2008. Cellnex et Retevisión (affaire T-541/13) ont fait référence à la loi 31/1987 du 18 décembre 1987 relative à l'aménagement des

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

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

([118]) Voir observations d'Abertis sur la décision d'ouvrir la procédure de la Commission, 31.1.2011.

télécommunications ainsi qu'au décret royal 944/2005 et aux appels d'offres. L'Espagne (affaire T-461/13) a fait référence au décret royal 944/2005, ainsi qu'aux marchés publics conclus entre les autorités publiques et les opérateurs concernés. Par ailleurs, toutes les parties mentionnées ci-dessus ont fait référence à la loi générale 11/1998 relative aux télécommunications et à la loi générale 32/2003 relative aux télécommunications comme étant de prétendus actes d'attribution pour l'exploitation du réseau numérique terrestre en tant que SIEG. Certains de ces documents ont été portés à la connaissance de la Commission et des juridictions de l'Union dans le cadre des recours mentionnés.

(197) Dans l'arrêt *Altmark*, la Cour a affirmé que la compensation de service public ne constitue pas un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité CE lorsque les quatre conditions suivantes sont réunies: 1) l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies; 2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente; 3) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public; et 4) afin de maintenir les coûts les plus bas possible dans l'intérêt de la communauté, l'entreprise chargée d'exécuter la mission de service public doit avoir été sélectionnée dans le cadre d'un appel d'offres; dans le cas contraire, les coûts pour l'exécution des services communautaires doivent être déterminés sur la base d'une entreprise moyenne bien dirigée.

Première condition Altmark: définition claire et obligations de service public

(198) La loi espagnole ne précise pas que l'exploitation d'un réseau terrestre est un service public. La loi relative aux télécommunications de 1998 ([119]) établit que les services de télécommunications, y compris l'exploitation des réseaux de diffusion radio et télévisuelle, sont des services d'intérêt économique général, bien qu'ils n'aient pas le rang de services publics, un rang qui n'est réservé qu'à quelques rares services de télécommunications ([120]). La loi relative aux télécommunications qui était en vigueur au moment de l'adoption des mesures ([121]) conserve la même définition. Les services émetteurs pour la radiodiffusion télévisuelle, c'est-à-dire l'acheminement des signaux à travers les réseaux de télécommunications, sont considérés comme des services de télécommunications et sont, en tant que tels, des services d'intérêt économique général qui ne constituent pas un service public ([122]).

(199) En tout état de cause, les dispositions de la loi se caractérisent par leur neutralité technologique. Son article premier définit les télécommunications comme l'exploitation des réseaux et la prestation des services de communications électroniques et les ressources associées. Les télécommunications sont la transmission de signaux à travers tout réseau de diffusion et non pas à travers le réseau terrestre en particulier ([123]). De plus, l'article 3 de la loi précise que l'un de ses objectifs est d'encourager, dans la mesure du possible, la neutralité technologique dans la réglementation.

(200) Même si la réglementation en vigueur et applicable au moment du transfert de fonds à Itelazpi définissait la radiodiffusion publique comme un service public, la diffusion publique ne couvre pas l'exploitation d'une plateforme de support déterminée. Le service de radiodiffusion doit être distingué de celui d'exploitation des réseaux de radiodiffusion ([124]). En effet, il s'agit de deux activités distinctes qui sont réalisées par des entreprises différentes opérant sur des marchés différents. Rien ne prouve que la réglementation ait défini, en plus de la radiodiffusion, l'exploitation du réseau terrestre comme service public.

([119]) Loi générale 11/1998 du 24 avril 1998 relative aux télécommunications.

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

([121]) Loi générale 32/2003 du 3 novembre 2003 relative aux télécommunications. Le 11 mai 2014, cette loi a été remplacée par la loi générale 9/2014 du 9 mai 2014 relative aux télécommunications.

([122]) L'article 2.1 de cette loi prévoit: «Les télécommunications sont des services d'intérêt général, fournis dans le cadre d'un régime de libre concurrence».

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

([124]) Voir arrêt dans les affaires jointes Abertis Telecom Terrestre et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, T-37/15 et T-38/15, ECLI: EU:T:2016:743, point 115.

(201) Les autorités basques soutiennent que la prestation de ce service d'intérêt économique général, telle que confiée à Itelazpi, était explicitement indiquée dans les conventions conclues entre le gouvernement basque, EUDEL (Association des municipalités basques) et les trois gouvernements provinciaux basques.

(202) Dans les conventions, l'administration basque reconnaît que des valeurs comme l'accès universel à l'information et à la pluralité de l'information exigent l'universalisation du service de télévision en clair, et elle s'engage à sauvegarder ces valeurs en étendant la couverture des multiplex d'État ([125]). Nonobstant, aucune disposition des conventions n'indique expressément que l'exploitation du réseau terrestre est considérée comme un service public. Par conséquent, la Commission estime que lesdites conventions ne définissent pas la portée de la mission de service public et, sur la base de cet argument, il n'est pas possible de soutenir que la transmission via le réseau terrestre est un service public.

(203) Comme expliqué au considérant 196, dans leurs recours en annulation de la décision de 2013, plusieurs parties ont allégué que l'exploitation du réseau numérique terrestre avait été attribuée en tant que SIEG par un acte officiel d'une communauté autonome donnée et ont communiqué à la Commission les documents pertinents. Après avoir examiné ces documents au cours de la procédure judiciaire, le Tribunal a confirmé la position de la Commission selon laquelle aucun de ces documents ne constituait l'acte d'attribution requis ([126]). Les arrêts cités du Tribunal ont été confirmés par la Cour ([127]).

(204) Partant, il y a lieu de conclure que, conformément à la loi espagnole, l'exploitation des réseaux terrestres n'est pas un service public. Cette conclusion a été confirmée par le Tribunal dans les affaires T-462/13 ([128]), T-465/13 ([129]), T-487/13 ([130]), T-541/13 ([131]) et T-461/13 ([132]). La Cour a également confirmé ces arrêts dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P ([133]) ainsi que dans l'affaire C-81/16 ([134]).

(205) En conséquence, il ne peut être établi que la première condition de l'arrêt *Altmark* est remplie. Le non-respect du premier critère *Altmark* en l'espèce – compte tenu de l'absence d'une définition claire et précise du service d'exploitation d'un réseau terrestre en tant que service public – a été confirmé par plusieurs arrêts du Tribunal et de la Cour ([135]).

(206) Les critères établis dans l'arrêt *Altmark* sont cumulatifs, c'est-à-dire que tous doivent être satisfaits pour que la mesure ne soit pas considérée comme une aide d'État. Étant donné que la première condition n'est pas remplie, le financement accordé à Itelazpi par les autorités du Pays basque ne satisfait pas aux exigences pour être considéré comme une compensation pour la prestation d'un service d'intérêt économique général. Comme expliqué au considérant 62, cette évaluation ne préjuge pas de l'appréciation de la nouvelle mesure introduite au Pays basque, le 2 décembre 2014, par l'accord relatif au service d'extension de la couverture des chaînes de télévision nationales sur le territoire de la communauté autonome du Pays basque.

(207) En toute hypothèse, si le législateur espagnol avait déclaré l'exploitation d'un réseau terrestre en tant que service public (ce qu'il n'a pas fait), cela constituerait une erreur manifeste, comme expliqué ci-après.

(208) Selon une jurisprudence constante, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour définir ce qu'ils considèrent comme des SIEG et la définition de tels services par un État membre ne peut être remise en cause par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste.

([125]) Points 6 et 7 et article 5 des conventions.

([126]) Voir points 62 à 72 de l'arrêt dans l'affaire T-462/13, points 60 à 73 de l'arrêt dans l'affaire T-465/13, points 102 à 115 de l'arrêt dans l'affaire T-487/13, points 84 à 95 de l'arrêt dans l'affaire T-541/13 et points 66 à 71 de l'arrêt dans l'affaire T-461/13. Par ailleurs, dans tous les arrêts précités, le Tribunal a jugé que la loi 11/1998 et la loi 32/2003 ne définissaient pas les services de transmission pour la radiodiffusion télévisuelle comme étant des SIEG.

([127]) Voir arrêts dans les affaires jointes C-66/16 P et C-69/16 P; et dans l'affaire C-81/16.

([128]) Voir points 55 à 79 de l'arrêt dans l'affaire T-462/13.

([129]) Voir points 55 à 80 de l'arrêt dans l'affaire T-465/13.

([130]) Voir points 89 à 119 de l'arrêt dans l'affaire T-487/13.

([131]) Voir points 65 à 95 de l'arrêt dans l'affaire T-541/13.

([132]) Voir points 53 à 78 de l'arrêt dans l'affaire T-461/13.

([133]) Voir points 67 à 76 de l'arrêt dans les affaires jointes C-66 P à C-69/16 P.

([134]) Voir points 38 à 54 de l'arrêt dans l'affaire C-81/16.

([135]) Voir arrêts dans les affaires T-451/13, points 65 à 110, T-461/13, points 53 à 78, T-462/13, points 55 à 79, T-465/13, points 55 à 80, T-487/13, points 89 à 119, et C-81/16, points 38 à 54, et dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P, points 67 à 76.

(209) Pour autant, le pouvoir de définition des SIEG par l'État membre n'est pas illimité et ne peut être exercé de manière arbitraire aux seules fins de faire échapper un secteur particulier à l'application des règles de concurrence. Par ailleurs, la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour définir les SIEG ne peut être exercée d'une manière contraire aux principes généraux du droit de l'Union, tel que le principe d'égalité de traitement ([136]).

(210) Le principe d'égalité de traitement est garanti en ce qui concerne les réseaux de radiodiffusion qui exploitent des services appliquant le principe de neutralité technologique, ce qui ne signifie pas pour autant que le choix d'une technologie donnée pour les services d'exploitation de réseaux de radiodiffusion suppose automatiquement une erreur manifeste ([137]).

(211) Comme expliqué au considérant 158, les différentes plateformes qui ne sont pas terrestres, notamment les plateformes satellitaires, peuvent fournir des services pour l'émission de signaux de télévision dans la zone II.

(212) Dans de telles circonstances, on ne saurait considérer que les plateformes terrestres sont essentielles pour l'émission de signaux de télévision sans porter atteinte au principe de neutralité technologique ([138]).

(213) La définition éventuelle de l'exploitation d'une plateforme terrestre en tant que SIEG devrait être dûment justifiée pour ne pas violer le principe d'égalité de traitement ni entraîner de discrimination pour d'autres plateformes.

(214) À cet égard, il convient de rappeler que, au moment où les autorités des communautés autonomes ont procédé à l'extension de la couverture, elles pouvaient choisir entre organiser un appel d'offres technologiquement neutre et sélectionner une technologie donnée, si cela se justifiait sur la base des informations alors disponibles.

(215) Comme expliqué aux considérants 236 à 246, aucune des études de coûts fournies par les autorités espagnoles et les bénéficiaires de l'aide n'a été réalisée ex ante par un expert indépendant ni n'a démontré que la technologie satellitaire était clairement plus coûteuse ou ne satisfaisait pas aux exigences qualitatives essentielles pour l'extension de la couverture dans la zone II.

(216) En outre, comme déjà mentionné et expliqué en détail au considérant 158, il n'existe aucun impératif technique empêchant d'utiliser la technologie satellitaire pour l'extension de la couverture dans la zone II.

(217) En tout état de cause, comme expliqué aux considérants 180 à 186, l'autorité publique n'avait adopté aucun acte d'attribution investissant les opérateurs de la plateforme terrestre d'une mission de SIEG et incluant une mission de service public ainsi qu'une définition claire des obligations s'y rapportant.

(218) Eu égard à ce qui précède, et malgré le large pouvoir discrétionnaire dont disposent les États membres pour définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général, si le législateur espagnol avait déclaré l'exploitation d'un réseau terrestre en tant que service public (ce qu'il n'a pas fait), cela serait contraire au principe d'égalité de traitement et constituerait par conséquent une erreur manifeste.

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

(219) En l'absence d'appel d'offres, la quatrième condition de l'arrêt *Altmark* exige que le niveau de la compensation nécessaire soit déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait engagés pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. À cette fin, il convient de tenir compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

([136]) Voir arrêt dans l'affaire C-390/06, point 51.
([137]) Voir arrêt dans l'affaire T-37/15, points 123 et 124.
([138]) Voir arrêt dans l'affaire T-37/15, point 123.

(220) Dans les communautés autonomes où un appel d'offres public a été organisé pour l'extension de la couverture et où cet appel ne respectait pas le principe de neutralité technologique, et, en particulier, n'était pas justifié par une comparaison préalable des coûts, on ne saurait considérer que cette procédure satisfait à la quatrième condition de l'arrêt *Altmark*. Un appel d'offres qui, sans aucune raison valable, interdit à certains opérateurs intéressés d'y participer ne saurait être considéré comme étant ouvert, transparent et non discriminatoire ([139]). Étant donné que les appels d'offres étaient élaborés sur mesure pour les opérateurs terrestres, les autres opérateurs de plateforme – qui auraient pu se charger de l'extension de la couverture – ont été considérés comme étant automatiquement exclus de la procédure. La Commission conclut par conséquent que, dans les zones où un appel d'offres public contraire au principe de neutralité technologique a été organisé, on ne saurait considérer que la quatrième condition *Altmark* a été remplie en raison de l'existence d'un appel d'offres.

(221) Dans le cas du Pays basque, où aucun appel d'offres n'a été lancé, les autorités basques soutiennent que la condition est remplie parce qu'Itelazpi est une entreprise bien gérée et adéquatement équipée pour exécuter les obligations requises. En se basant sur une comparaison des coûts, les autorités basques estiment que l'infrastructure satellitaire aurait coûté plus cher qu'une modernisation du réseau terrestre d'Itelazpi ([140]). Toutefois, pour satisfaire à la quatrième condition *Altmark*, une comparaison avec la technologie satellitaire ne suffit pas à démontrer qu'Itelazpi est une entreprise efficiente. D'autres opérateurs terrestres auraient également pu fournir ce service à un moindre coût.

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

(223) En ce qui concerne les autres cas dans lesquels il n'y a eu aucun appel d'offres, les autorités espagnoles n'ont fourni aucune analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait engagés afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises.

6.2.1.5. Distorsion de la concurrence

(224) Les autorités espagnoles et Abertis soutiennent que la TNT et la technologie satellitaire sont deux marchés différents. La TNT est la plateforme principale pour la télévision terrestre en clair, tandis que le nombre d'opérateurs sur le marché national est déterminé par le nombre de licences accordées par le gouvernement espagnol. Les chaînes de télévision terrestre en clair sont financées par la publicité. Quant à la télévision par satellite, il est possible d'accéder à un grand nombre de chaînes sur la seule plateforme de télévision payante en Espagne, dont Astra est l'opérateur de réseau. Ces chaînes sont financées grâce à des abonnements, en général pour un bouquet de chaînes. Les autorités espagnoles soulignent par ailleurs qu'en Espagne, le coût de la distribution via satellite pour les radiodiffuseurs est beaucoup plus élevé que celui de la radiodiffusion terrestre, de sorte que les radiodiffuseurs en clair, y compris les radiodiffuseurs régionaux et locaux, ne souhaitent pas migrer vers cette plateforme.

(225) Pour diverses raisons, force est de conclure que les plateformes terrestre et satellitaire sont présentes sur le même marché.

(226) Premièrement, en 2008, Astra a participé à l'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture de télévision numérique en Cantabrie (qu'elle a remporté). En 2008, Astra a assisté à plusieurs réunions avec les communautés autonomes, au cours desquelles elle a présenté son offre d'émettre les chaînes de télévision numérique qui étaient jusqu'alors émises via la plateforme terrestre. Bien que les autorités aient ultérieurement résilié le contrat avec la Cantabrie, l'intérêt de l'opérateur de satellite pour la fourniture de services concurrents de la plateforme terrestre semble indiquer que les opérateurs de satellite fournissent des services similaires.

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

([140]) Itelazpi n'avait pas produit d'éléments à l'appui de son allégation.

(227) Deuxièmement, l'opérateur de satellite Hispasat (filiale d'Abertis) est prestataire de services dans certaines parties de la zone II ([141]) et la plateforme satellitaire est utilisée exclusivement dans la zone III. D'autres États membres utilisent également des services de satellite pour distribuer les chaînes en clair dans les zones les plus éloignées de leur territoire ([142]).

(228) Troisièmement, plusieurs chaînes publiques et privées qui sont distribuées via la plateforme terrestre et couvrent tout le pays sont émises via les plateformes satellitaires, celle d'Astra comprise ([143]).

(229) Quatrièmement, pour ce qui est des chaînes des communautés autonomes, certaines d'entre elles sont disponibles par satellite, ou l'étaient il y a peu de temps, ce qui contredit l'affirmation selon laquelle les radiodiffuseurs des communautés autonomes ne sont pas intéressés par le satellite.

(230) Cinquièmement, la Commission prend également note de l'argument d'Astra sur la capacité du satellite de proposer 1 380 chaînes et de les délimiter du point de vue géographique. Astra soutient qu'il n'existe aucune limite à ce que la plateforme satellitaire diffuse un aussi grand nombre de chaînes. En outre, le chiffre de 1 380 chaînes régionales semble être exagéré. Bien que ce nombre maximal de fréquences soit celui existant dans toute l'Espagne pour les chaînes nationales, régionales et locales, le nombre de licences qui ont été accordées est très largement inférieur (voir la note de bas de page 24). De plus, tous les radiodiffuseurs qui ont obtenu une licence n'émettent pas réellement sur les fréquences assignées.

(231) Sixièmement, certains radiodiffuseurs ont déclaré préférer la transmission terrestre, parce qu'ils ont acheté les droits pour émettre des contenus exclusivement pour la plateforme terrestre. Cela ne signifie toutefois pas qu'il existe des marchés distincts pour les transmissions terrestre et satellitaire. De même qu'ils ont acheté les droits pour la plateforme terrestre, ils pourraient, le cas échéant, en faire de même pour la plateforme satellitaire. En outre, si une plateforme satellitaire est sélectionnée au moyen d'un appel d'offres public, comme c'est le cas de la zone III, les radiodiffuseurs pourraient se voir imposer une «obligation de transmission». Par ailleurs, conformément à l'article 31 de la loi générale 7/2010 sur la communication audiovisuelle, les titulaires de licences pour les services de communication audiovisuelle sont tenus de négocier la vente de leurs principaux canaux de radiodiffusion à des fournisseurs de services de radiodiffusion indépendamment de la technologie qu'ils utilisent. Les radiodiffuseurs ont l'obligation de négocier avec les opérateurs de plateforme et tout contentieux né de telles négociations peut être soumis à la CNMC (voir considérant 184).

(232) Finalement, d'après des données de mai 2010 ([144]), la couverture de la TNT en Espagne atteint 98,85 % de la population, tandis que 93,5 % seulement des foyers regardent la télévision via la plateforme terrestre. Cela signifie que 5 % des foyers disposent d'un accès à la TNT mais préfèrent ne pas l'utiliser, étant donné que la plupart d'entre eux sont abonnés à la télévision payante via satellite.

(233) Pour conclure, étant donné que les plateformes de radiodiffusion satellitaire et terrestre sont concurrentes, la mesure destinée à l'installation, à l'exploitation et à la maintenance de la TNT dans la zone II fausse le jeu de la concurrence entre les deux plateformes. Il convient de signaler que d'autres plateformes, et notamment la télévision sur l'internet, sont désavantagées par la mesure. Même si la large bande n'est pas encore disponible dans toute la zone II, il est fort probable que sa couverture soit étendue de manière significative à l'avenir.

6.2.1.6. Effets sur les échanges

(234) La mesure a une incidence sur les échanges au sein de l'Union européenne. Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, lorsqu'une «aide financière accordée par un État ou au moyen de ressources d'État renforce la position de certaines entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ([145]).

(235) Les opérateurs de réseau interviennent dans un secteur où des échanges entre États membres existent. Abertis fait partie d'un groupe international d'entreprises présent sur le marché de l'Union, de même que la plaignante, Astra. Par conséquent, la mesure destinée à l'installation, à l'exploitation et à la maintenance de la TNT dans la zone II affecte les échanges entre États membres.

([141]) Hispasat fournit ces services en soutien du réseau de TNT dans la zone II.
([142]) La France, par exemple.
([143]) Par exemple, Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2 et Canal 24 horas.
([144]) Analyse du marché de la télévision présentée par l'Espagne dans la notification de la mesure: régime de compensations des préjudices causés par la libération du dividende numérique en Espagne, SA. 32619 (2011/N).
([145]) Arrêt dans l'affaire Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)/Commission des Communautés européennes, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223.

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

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

6.3. **Évaluation de la compatibilité**

6.3.1. *Considérations générales*

(237) La Commission soutient activement le passage de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique. Les avantages du passage au numérique ont été détaillés dans le plan d'action eEurope 2005 et dans les deux communications concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique ([146]). La Commission reconnaît également que le passage à la technologie numérique pourrait enregistrer des retards s'il était laissé au jeu des forces de marché.

(238) Les États membres peuvent utiliser les aides pour corriger certaines défaillances particulières du marché ou pour garantir la cohésion sociale ou régionale ([147]). Toutefois, il convient de vérifier, dans chaque cas, que les aides d'État sont le moyen le plus approprié de traiter ce problème, qu'elles sont limitées au minimum nécessaire et qu'elles ne faussent pas indûment la concurrence. Dans le même esprit, la communication concernant la transition établit que dans le domaine particulier de la numérisation, l'intervention publique doit être justifiée, dès lors que deux conditions sont réunies: en premier lieu, la présence d'intérêts généraux, et, en deuxième lieu, l'existence d'une défaillance du marché, c'est-à-dire lorsque les forces du marché ne suffisent pas à garantir le bien-être collectif. Elle précise également qu'en tout état de cause, l'intervention publique doit être étayée par une analyse objective du marché.

(239) La communication concernant la transition indique également que la transition vers la radiodiffusion numérique constitue un grand défi pour les entreprises, qu'il faut relever en respectant les lois du marché. En principe, chaque réseau doit lutter avec ses propres armes. Afin de préserver ce principe, chaque intervention publique doit s'efforcer d'être neutre sur le plan technologique. Les seules exceptions à ce principe sont les interventions dont la finalité est de corriger les carences du marché ou de supprimer une distorsion, tout en constituant un moyen approprié, nécessaire et proportionné pour remédier à ce problème.

(240) Si on laissait le marché suivre son cours, il existerait, compte tenu de la situation sociale défavorable, un risque que les couches de la population ne puissent pas toutes bénéficier des avantages de la télévision numérique. Eu égard à ce problème de la cohésion sociale, il est possible que les États membres souhaitent faire en sorte que tous les citoyens aient accès à la télévision numérique, après la fin de la télévision analogique. Étant donné que le passage au numérique a un coût pour les consommateurs et qu'il exige un changement d'habitudes, il se peut également que les États membres souhaitent aider en particulier les groupes défavorisés de la société, comme les personnes âgées, les ménages à faible revenu ou les habitants des régions périphériques.

([146]) COM(2002) 263 final, «eEurope 2005: une société de l'information pour tous»; COM(2003) 541 final, «communication de la Commission concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique (du passage au numérique à l'abandon de l'analogique)»; et COM(2005) 204 final, «communication de la Commission concernant l'accélération de la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique».

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

(241) Dans plusieurs décisions concernant les aides d'État, qui se fondent sur les communications concernant la transition vers la technologie numérique, la Commission a appliqué les règles sur les aides d'État dans ce secteur ([148]). Les États membres ont plusieurs possibilités pour accorder un financement public à la transition, afin que toutes les zones géographiques continuent de bénéficier de la couverture de télévision appropriée. Ils peuvent par exemple financer l'installation d'un réseau de transmission dans des zones où la couverture télévisuelle serait insuffisante ([149]). Toutefois, ce financement ne peut être accordé que s'il ne fausse pas indûment la concurrence entre les technologies ou les entreprises, et s'il se limite au minimum nécessaire.

6.3.2. *Base juridique pour évaluer la compatibilité de la mesure envisagée*

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

6.3.3. ***Article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE***

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

(1) la mesure d'aide vise-t-elle un objectif d'intérêt commun clairement défini?

(2) l'aide est-elle correctement conçue pour atteindre l'objectif d'intérêt commun? En d'autres termes: le projet d'aide vise-t-il à remédier à la défaillance du marché ou à atteindre un autre objectif? Notamment:

(a) la mesure d'aide est-elle un instrument approprié, ou, autrement dit, existe-t-il d'autres instruments mieux placés?

(b) l'aide a-t-elle un effet d'incitation, en ce sens qu'elle modifie le comportement des entreprises?

(c) la mesure d'aide est-elle proportionnée ou, en d'autres termes, le même changement de comportement pourrait-il être obtenu avec une aide moins importante?

(3) les distorsions de la concurrence et l'effet sur les échanges sont-ils limités, de sorte que le bilan global des effets est positif?

6.3.3.1. Objectif d'intérêt commun

(244) Le régime des aides entend accélérer le processus de passage à la technologie numérique en Espagne et garantir la continuité de la réception du signal de télévision pour les résidents de certaines zones éloignées et rurales. À cet égard, l'objectif de la mesure est de permettre aux personnes qui résident dans ces zones de regarder la télévision. L'accès aux moyens de communication, en cela compris les émissions de télévision, est important pour que les citoyens exercent leur droit constitutionnel d'accès à l'information. La Commission a reconnu l'importance et les avantages de l'émission numérique dans le plan d'action eEurope 2005 ([150]) et dans ses deux communications concernant la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique ([151]). Par ailleurs, dans sa communication «i2010 – Une société de l'information pour la croissance et l'emploi» ([152]), la Commission a précisé que le passage prévu de la télévision analogique terrestre avant 2012 facilitera l'accès au spectre dans l'ensemble de l'Union européenne. Comme la radiodiffusion numérique utilise le spectre de manière plus efficace, elle libère du spectre pour les autres utilisateurs, à l'image des nouveaux services de radiodiffusion et de téléphonie mobile, ce qui favorise l'innovation et la croissance dans les industries de la télévision et les communications électroniques.

([148]) Voir, en particulier, N622/03 Digitalisierungsfonds – Autriche (JO C 228 du 17.9.2005, p. 12); décision 2006/513/CE de la Commission du 9 novembre 2005 concernant l'aide d'État mise en exécution par la République fédérale d'Allemagne en faveur de l'introduction de la télévision numérique terrestre (DVB-T) dans la région de Berlin-Brandebourg (JO L 200 du 22.7.2006, p. 14); décision 2007/258/CE de la Commission du 20 décembre 2006 relative à la mesure C 24/04 (ex NN 35/04) mise à exécution par la Suède en vue de l'introduction de la télévision numérique terrestre (JO L 112 du 30.4.2007, p. 77); décision 2007/374/CE de la Commission du 24 janvier 2007 relative à l'aide d'État C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) octroyée par la République italienne sous forme de subvention à l'achat de décodeurs numériques (JO L 147 du 8.6.2007, p. 1); N270/06 Subventions relatives aux décodeurs numériques avec API ouvertes, Italie (JO C 80 du 13.4.2007, p. 3); N107/07 Subventions à l'équipement numérique (idTV), Italie (JO C 246 du 20.10.2007); décision 2008/708/CE de la Commission du 23 octobre 2007 concernant l'aide d'État C 34/06 (ex N 29/05 et ex CP 13/04), que la République fédérale d'Allemagne envisage de mettre à exécution en faveur de l'introduction de la télévision numérique hertzienne (DVB-T) dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (JO L 236 du 3.9.2008, p. 10); SA.28685: réception de la télévision numérique en Cantabrie, Espagne (JO C 119 du 24.4. 2012).

([149]) Décision 2006/513/CE de la Commission, considérant 132.

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

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

([152]) COM(2005) 541 final, 1er juin 2005.

(245) Par conséquent, il y a lieu de conclure que la mesure est destinée à atteindre un objectif d'intérêt commun bien défini.

6.3.3.2. Aide bien définie

Défaillance du marché

(246) Comme les autorités espagnoles l'ont affirmé, il existe, de l'avis général, un risque que les couches de la population ne puissent pas toutes bénéficier des avantages de la télévision numérique (problème de la cohésion sociale et régionale). Il pourrait exister une défaillance du marché si les opérateurs ne tiennent pas suffisamment compte des effets positifs du passage au numérique dans la société dans son ensemble, au motif qu'ils ne disposent pas d'avantages économiques à cet effet (effets externes positifs). Par ailleurs, en ce qui concerne la cohésion sociale, il est possible que les États membres souhaitent garantir un accès à la télévision numérique pour tous les citoyens, après la fin de la télévision analogique, de sorte qu'ils pourraient également envisager d'adopter des mesures pour s'assurer que la couverture télévisuelle de toutes les zones géographiques est appropriée.

(247) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reconnu l'existence d'une défaillance du marché parce que les radiodiffuseurs ne sont pas disposés à supporter de coûts additionnels pour une extension de la couverture qui dépasserait leurs obligations légales. De plus, ni les plateformes satellitaires ni les foyers n'ont réalisé les investissements nécessaires à la réception des chaînes numériques via satellite, par tous les habitants de la zone II. Partant, la Commission reconnaît que les personnes dont la résidence habituelle est située dans une zone rurale sont susceptibles d'être totalement exclues de la réception du signal de la télévision numérique en clair dans le cas où la couverture numérique serait laissée au jeu des forces du marché, et que l'intervention publique peut s'avérer bénéfique grâce au soutien financier aux particuliers.

Neutralité technologique, caractère approprié et proportionnalité de la mesure

(248) Dans les cas de passage à la technologie numérique, le principe de neutralité technologique est parfaitement consacré dans plusieurs décisions de la Commission ([153]) et a été confirmé par le Tribunal et par la Cour de justice de l'Union européenne ([154]).

(249) Le choix de la technologie doit être opéré, en règle générale, à la suite d'un appel d'offres neutre du point de vue technologique, comme cela a été le cas dans d'autres États membres ([155]). Comme indiqué à la section 2.2, la plupart des appels d'offres ne se caractérisent pas par leur neutralité technologique, étant donné qu'ils font référence à la technologie terrestre et à la TNT, soit explicitement (dans la définition même de l'objet de l'appel d'offres) soit implicitement (dans la description des spécifications techniques). Seuls les opérateurs de TNT étaient en mesure de satisfaire à ces exigences (et ils sont les seuls à avoir participé auxdits appels d'offres). Les autorités espagnoles affirment que les références à la TNT ou aux spécifications relatives à l'équipement et aux centres émetteurs dans les appels d'offres ne signifient pas que l'utilisation de tels centres était imposée aux soumissionnaires. Ces références ne sauraient être interprétées raisonnablement selon la forme indiquée par les autorités espagnoles.

(250) En premier lieu, selon l'étude d'Itelazpi de 2019, la politique du gouvernement espagnol avait imposé une restriction dans la zone II, par laquelle l'utilisation de la TNT était rendue obligatoire. L'étude d'Itelazpi de 2019 indique que, pour exploiter une autre technologie, les gouvernements des communautés autonomes auraient dû négocier avec le gouvernement central la suppression de cette restriction dans la zone II ([156]). Aucun de ces gouvernements n'a tenté de négocier une telle suppression.

([153]) Voir note de bas de page 148.

([154]) Arrêts du 6 octobre 2009 dans l'affaire FAB Fernsehen aus Berlin GmbH/Commission, T-8/06, ECLI:EU:T:2009:386, points 70 à 84; du 15 septembre 2011 dans l'affaire Allemagne/Commission, C-544/09 P, ECLI:EU:C:2011:584, points 77 à 83; du 15 juin 2010 dans l'affaire Mediaset/Commission, T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, point 109; et du 28 juillet 2011 dans l'affaire Mediaset/Commission, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, points 100 à 108. Voir également arrêts dans les affaires T-462/13 (points 102 à 139), T-465/13 (points 94 à 117), T-487/13 (points 128 à 140), T-541/13 (points 119 à 129) et T-461/13 (points 94 à 112), confirmés par la Cour dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P et dans l'affaire C-81/16. Voir aussi l'arrêt dans l'affaire T-808/14 (points 139 à 149) et l'arrêt dans les affaires jointes T-37/15 et T-38/15 (points 157 à 166), respectivement confirmés par la Cour dans l'affaire C-114/17 P et dans les affaires jointes C-91/17 P et C-92/17 P.

([155]) Voir note de bas de page 21.

([156]) FTI Consulting: Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain (Services de télévision numérique au Pays basque), p. 12, 20 et 44 (9 mai 2019). Fourni par Itelazpi.

(251) En deuxième lieu, le fait que le gouvernement central espagnol ait favorisé la technologie de la TNT et les références faites à la TNT dans les appels d'offres ont empêché les soumissionnaires de présenter des offres fondées sur d'autres solutions technologiques. Comme on peut le constater, l'argument de forme du gouvernement espagnol ne tient pas compte de la réalité commerciale. La participation à des appels d'offres exige une quantité importante de ressources et coûte donc cher aux soumissionnaires. En divisant l'intervention dans la zone II en plusieurs centaines d'appels d'offres, les coûts ont été multipliés, et les soumissionnaires qui souhaitaient couvrir la zone II ont ainsi été limités dans leur action. Les interventions conjointes du gouvernement central en faveur de la technologie de la TNT, comme il a d'ores et déjà été expliqué aux considérants 138 et 139, les références spécifiques à la TNT dans les appels d'offres et la nécessité de participer à des centaines d'appels d'offres différents sont autant de messages clairs envoyés aux autres opérateurs de plateforme selon lesquels la participation à ces appels d'offres n'était pas justifiée du point de vue commercial. Par conséquent, il y a lieu de conclure que dans la grande majorité des cas, ces références n'ont pas permis aux opérateurs d'autres plateformes de participer aux appels d'offres en question ([157]).

(252) L'avantage d'un appel d'offres technologiquement neutre est que l'entité octroyant l'aide peut choisir entre des offres différentes, en tenant également compte des éventuelles ristournes proposées par les soumissionnaires. Par ailleurs, il peut être justifié de ne pas recourir à une telle procédure d'appel d'offres lorsqu'une étude préliminaire montre que, compte tenu de toutes les éventuelles ristournes que l'on peut attendre des soumissionnaires potentiels, toute autre technologie serait clairement plus coûteuse ou ne satisferait pas aux exigences qualitatives essentielles ([158]). Cette étude de coûts doit être réalisée par un expert indépendant et répondre à certaines exigences qualitatives (démontrer l'existence d'une différence de coûts significative, présenter des résultats fiables et être fondée sur des données vérifiables). Dans ce cas de figure, les autorités pourraient éviter les coûts et la perte de temps associés à l'organisation d'une procédure d'appel d'offres ([159]).

(253) Cette conclusion est d'autant plus évidente en l'espèce, vu qu'en 2008, l'opérateur satellitaire Astra avait déjà remporté l'appel d'offres organisé par la communauté autonome de Cantabrie, en s'imposant face à d'autres soumissionnaires (voir considérant 13). Cet appel d'offres étant technologiquement neutre, cela prouve que la TNT ne bénéficiait alors probablement pas de l'avantage nécessaire au niveau des coûts ou de la qualité. En outre, la technologie satellitaire est utilisée pour la transmission dans l'ensemble de la zone III ainsi que dans la zone II comme service de soutien des infrastructures de la TNT ([160]). Cela semble également indiquer qu'en principe, la technologie satellitaire est appropriée pour la transmission du signal de télévision dans la zone II.

(254) Compte tenu des données qui contredisent la présomption selon laquelle la technologie TNT présenterait un avantage clair sur le plan des coûts, une étude de coûts en soutien d'une décision favorisant une solution technologique en évitant d'organiser un appel d'offres technologiquement neutre ne devrait laisser aucune ambigüité. Elle devrait remplir, au minimum, les cinq conditions cumulatives ci-après: 1) avoir été réalisée ex ante ([161]), 2) avoir été effectuée par un expert indépendant, 3) mettre en évidence une différence de coûts significative ([162]), 4) donner des résultats fiables ([163]), et 5) reposer sur des données vérifiables.

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

([158]) Cette étude a permis de justifier le choix d'une technologie donnée dans une affaire concernant la large bande: voir la décision N 222/06 de la Commission – Italie, Aide visant à réduire la fracture numérique en Sardaigne (JO C 68 du 24.3.2007).

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

([160]) Par exemple, dans les cas d'Itelazpi et de Cellnex, certains centres d'émission de TNT ne peuvent pas recevoir de signaux multiplex via le réseau terrestre ou recevoir les signaux multiplex des satellites Hispasat. Comparer avec l'étude d'Itelazpi de 2015, p. 20.

([161]) Les autorités peuvent uniquement affirmer que leur décision de renoncer à un appel d'offres technologiquement neutre a été fondée sur une étude lorsque ladite étude a été menée avant qu'elles aient opté pour une solution technologique donnée (ex ante).

([162]) Les estimations de coûts reposent sur des hypothèses, et, partant, elles supposent une incertitude. Pour justifier le choix ex ante d'une technologie, ces estimations doivent être prudentes. Il convient d'y inclure les éventuelles réductions de coûts que les soumissionnaires potentiels peuvent obtenir grâce à leur position sur le marché ou à de possibles synergies. Les estimations doivent en outre tenir compte des éventuelles ristournes que les soumissionnaires peuvent offrir pour entrer sur un nouveau marché.

([163]) La comparaison des coûts est fiable si les résultats globaux ne changent pas en fonction des variations des hypothèses sous-jacentes dans un intervalle de temps raisonnable.

(255) Au cours de l'enquête, les autorités espagnoles ont présenté diverses études de coûts censées démontrer que l'utilisation de la technologie TNT serait moins coûteuse que l'utilisation de la technologie par satellite. Toutes ces comparaisons de coûts ont pour défaut d'être uniquement axées sur les coûts d'installation. La majorité d'entre elles ne tiennent absolument pas compte des coûts d'exploitation et de maintenance. Or, après le déploiement de la TNT, il est apparu clairement que l'utilisation de cette technologie entraînait d'importants frais d'exploitation et de maintenance, que les autorités espagnoles ont (jusqu'ici) financés en octroyant aux opérateurs de la TNT une aide continue pour la maintenance et l'exploitation. Une comparaison des coûts des différentes technologies doit tenir compte de tous les coûts pertinents, c'est-à-dire également des frais d'exploitation et de maintenance.

(256) L'étude ex ante de l'Espagne de 2007, mentionnée au considérant 119, n'apporte pas une preuve suffisante de la supériorité de la plateforme terrestre par rapport à la plateforme satellitaire. Au contraire, l'étude conclut que le choix d'une solution technologique donnée pour l'extension de la couverture doit être analysé région par région, en tenant compte des particularités topographiques et démographiques de chacune d'elles. Elle met donc davantage en avant la nécessité d'organiser un appel d'offres neutre du point de vue technologique pour déterminer quelle est la plateforme la plus appropriée. Le Tribunal a confirmé que l'étude de l'Espagne de 2007 n'apportait pas une preuve suffisante de la supériorité de la plateforme terrestre par rapport à la plateforme satellitaire. Il a également déclaré que l'analyse réalisée dans l'étude de l'Espagne de 2007 ne justifiait pas le manquement au principe de neutralité technologique ([164]).

(257) Pendant l'enquête, certaines communautés autonomes ont présenté des calculs internes où étaient comparés les coûts d'utilisation des deux technologies pour l'extension de la couverture. Toutefois, en plus de l'incertitude en ce qui concerne la date de ces calculs ([165]), aucun d'eux ne présentait le niveau de détail et d'objectivité suffisants pour justifier le choix de la technologie terrestre pour l'extension de la couverture ([166]); qui plus est, aucun de ces calculs n'a été réalisé par un expert indépendant. En novembre 2010, la communauté autonome de Galice a informé la Commission des réunions organisées avec Astra en 2009 et a fourni une comparaison des coûts qui incluait les données communiquées par Astra lors de ces conversations. Cette comparaison des coûts a fait l'objet du recours formé par la communauté autonome de Galice contre la décision de 2013; le Tribunal a rejeté l'argument selon lequel ces calculs justifieraient la supériorité de la technologie terrestre par rapport à la technologie satellitaire ([167]). Cette comparaison des coûts ne tient pas compte des coûts afférents à la fourniture d'équipements de réception de la TNT aux clients finals. Ces coûts sont considérables, vu que le passage à la TNT nécessite que chaque foyer reçoive une antenne et un décodeur.

(258) En ce qui concerne les études de coûts présentées par Cellnex (Abertis), il convient de souligner qu'elles datent de 2010, longtemps après la mise en œuvre des mesures en cause. Indépendamment du fait qu'elles puissent ou non être considérées comme indépendantes et suffisamment fiables, le fait que ces études soient postérieures aux mesures en cause signifie qu'elles ne peuvent être citées à l'appui de l'argument selon lequel le gouvernement espagnol n'aurait pas organisé d'appel d'offres technologiquement neutre. Par ailleurs, les estimations des coûts présentées par Astra, selon lesquelles la technologie satellitaire est la plus rentable, contredisent les résultats desdites études ([168]).

([164]) Voir arrêts dans les affaires T-461/13 (points 118 à 120), T-462/13 (points 113 et 114), T-465/13 (points 104 et 105) et T-541/13 (points 132 et 133).

([165]) Les calculs internes ne sont pas datés et pourraient très bien avoir été effectués ex post. Ils ont été fournis à la Commission bien après le début de l'enquête et plusieurs années après l'entrée en vigueur de la mesure (à savoir 2010 en Galice, 2011 en Navarre, à Madrid, à La Rioja et à Valence et 2012 en Aragon).

([166]) Murcie a fourni une comparaison des coûts au 15 octobre 2008, censée démontrer que, par rapport à la TNT, les coûts du déploiement de la technologie satellitaire sont supérieurs de 70 % pour la commune et de 100 % pour les citoyens. Toutefois, cette comparaison des coûts n'est pas vérifiable, vu qu'aucune annexe avec les données et calculs n'a été fournie. La comparaison ne tient pas compte du fait qu'un opérateur satellitaire peut, dans un appel d'offres (comme dans le cas de la Cantabrie), offrir des ristournes, ni du fait que, dans le cas de la technologie de la TNT, il existe, outre les coûts d'installation, des coûts d'exploitation et de maintenance significatifs.

([167]) Voir raisonnement du Tribunal dans l'affaire Comunidad Autónoma de Galicia/Commission, T-463/13, points 128 et 129.

([168]) Dans les observations qu'elle a présentées le 13 juin 2019, Itelazpi reconnaît les études de coûts d'Astra. Elle y affirme que ces études étaient entachées de plusieurs défauts, mais elle n'indique pas desquels il s'agit et n'explique pas dans quelle mesure ils seraient déterminants pour les conclusions générales d'Astra. Dans ses observations du 13 juin 2019, Cellnex Telecom critique de manière plus détaillée plusieurs des hypothèses de coûts formulées par Astra (pages 24 à 26). Étant donné que la Commission ne se fonde pas particulièrement sur un rapport donné, elles ne seront pas examinées en détail.

(259) Les autorités espagnoles ont présenté une autre étude le 8 novembre 2012, soit plus de quatre ans après la mise en œuvre par le gouvernement espagnol de l'aide destinée à l'infrastructure de la TNT ([169]) (ci-après l'«étude de l'Espagne de 2012»). La Commission signale que l'étude de l'Espagne de 2012 a été présentée dans le cadre d'une autre affaire ([170]) et a été enregistrée dans la présente affaire à la demande des autorités espagnoles. Cette étude compare les coûts liés à l'adaptation des équipements de réception de la télévision dans chaque logement, pour l'ensemble de la population espagnole, à la suite de la mise à disposition du «dividende numérique». L'étude de l'Espagne de 2012 n'est pas pertinente en l'espèce, vu qu'elle ne porte pas sur l'extension de la couverture de la TNT dans la zone II, ni sur aucun des coûts financés par l'aide en cause. Par ailleurs, au vu de la chronologie, il est impossible que la décision du gouvernement en faveur de la TNT ait été fondée sur l'étude de l'Espagne de 2012. En outre, l'étude de l'Espagne de 2012 a également pour défaut de ne pas indiquer la source des données utilisées; celles-ci ne sont donc pas vérifiables.

(260) En 2019 – soit environ 10 ans après l'adoption par le gouvernement espagnol des mesures de mise en fonctionnement de la TNT dans la zone II –, de nouvelles études ex post ont été présentées. L'étude de la Catalogne a évalué les différentes technologies envisagées pour la fourniture de la télévision numérique dans la zone II. Cette étude a été réalisée à partir de données relatives à l'année 2008. Sa conclusion a été que les technologies les plus viables étaient les technologies terrestres et par satellite, et qu'entre ces deux technologies, la technologie de la TNT était la moins coûteuse pour les citoyens.

(261) L'étude a été réalisée en 2017, bien après le début de l'application des mesures en cause. Étant donné qu'elle est postérieure aux mesures en cause, il est impossible qu'elle puisse justifier le fait que le gouvernement espagnol n'ait pas organisé d'appel d'offres technologiquement neutre. En outre, les conclusions de l'étude ne sont pas fiables ([171]).

(262) Le 13 juin 2019, le bénéficiaire de l'aide octroyée pour la TNT de la communauté autonome du Pays basque, Itelazpi, a présenté deux études censées démontrer que, du point de vue des coûts, la transmission de signaux de télévision numérique via le réseau de TNT est plus efficiente que via un réseau satellitaire. La première étude avait été réalisée pour Itelazpi en 2015, tandis que la seconde date de 2019.

(263) L'étude d'Itelazpi de 2015 contient une estimation des coûts marginaux de la fourniture d'une couverture pour les multiplex nationaux au moyen des options de la TNT et du satellite (à l'exclusion des services régionaux). L'étude ne tient pas compte des coûts communs des services nationaux et régionaux, tels que l'infrastructure de centres existante, les services de gestion et les autres services de soutien d'Itelazpi. Elle tient compte de l'équipement de transmission, des décodeurs destinés aux consommateurs et des installations d'antennes collectives.

(264) Il convient également de signaler que ces études ont été préparées longtemps après l'adoption de la décision effective. Dès lors, indépendamment de la validité de leurs résultats, elles ne peuvent servir de base à la décision initiale du gouvernement d'opter pour une technologie concrète ([172]). Par ailleurs, les résultats des études de coûts reposent essentiellement sur des hypothèses sous-jacentes peu solides ([173]). En outre, ces études ne satisfont pas aux critères de qualité établis au considérant 254 ([174]).

([169]) Analysys Mason: évaluation des coûts supportés pour les différentes technologies afin de pouvoir recevoir la couverture actuelle du service de télévision après la libération du dividende numérique, 20 septembre 2012.

([170]) Aide d'État SA.32619 (2012/C) (ex 2011/N) notifiée par le Royaume d'Espagne pour le dédommagement de certains coûts liés au dividende numérique [notifiée sous le numéro C(2016) 4886] (JO L 361 du 31.12.2016, p. 1).

([171]) Par exemple, l'analyse des coûts d'installation dans les foyers n'est pas rigoureuse. L'étude part de l'hypothèse selon laquelle tous les foyers disposent de la quasi-totalité de l'équipement nécessaire pour accéder à la TNT, mais pas pour accéder à la technologie satellitaire. La conséquence de cette supposition est une augmentation des coûts de la technologie satellitaire par rapport à ceux de la TNT. Si l'étude indique que l'équipement dont l'installation est nécessaire pour les deux technologies est similaire, dans le cas de la TNT, elle calcule des coûts de 30 EUR seulement pour le décodeur, tandis que pour la technologie satellitaire, elle se base sur un coût de 588 EUR, un montant qui inclut 270 EUR pour l'achat de deux récepteurs satellitaires. La différence de traitement entre la TNT et le satellite se manifeste également dans les calculs des coûts totaux. Pour l'adaptation des foyers à la technologie satellitaire, un coût supérieur à 71 000 000 EUR est envisagé, tandis que pour la technologie TNT, l'hypothèse est celle d'un coût d'adaptation nul.

([172]) De fait, Itelazpi n'a pas affirmé que le gouvernement central ou le gouvernement régional du Pays basque avait fondé sa décision sur les données figurant dans cette étude.

([173]) Par exemple, les études d'Itelazpi de 2015 et 2019 partent de l'hypothèse que la fourniture de services par satellite serait effectuée en louant la capacité transpondeur sur satellite existante de la plateforme satellitaire et exploiterait la connexion par satellite de cette dernière. Elles ne tiennent pas compte de la possibilité que, comme cela s'est produit dans l'appel d'offres de Cantabrie, l'opérateur satellitaire entre lui-même sur le marché. Dès lors, le calcul est biaisé en défaveur de la technologie satellitaire, vu qu'il ne tient pas compte des potentielles remises pour quantités ou négociations de prix qui auraient normalement lieu dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. Dans le cas d'appels d'offres ouverts, ainsi qu'il est démontré dans le cadre de l'appel d'offres de Cantabrie, l'opérateur satellitaire peut fonder son offre sur un calcul des prix complètement différent. Plus concrètement, le calcul des coûts est biaisé. Par exemple, le calcul des coûts du satellite a été effectué en utilisant les prix actuels des décodeurs de satellite, qui sont considérablement plus élevés que ceux des autres pays de l'Union (page 10 de l'étude d'Itelazpi de 2015 et page 45 de l'étude d'Itelazpi de 2019). L'étude ne tient donc pas compte des potentielles remises pour quantités dont un opérateur satellitaire peut bénéficier s'il opère dans plusieurs États membres.

([174]) Les calculs des coûts sont impossibles à vérifier. En ce qui concerne les coûts de la TNT, l'étude se réfère aux données internes d'Itelazpi. Ces données n'ont pas été jointes à l'étude. En ce qui concerne les coûts du satellite, l'étude se réfère à Astra, mais elle n'indique pas où, ni dans quel contexte, celle-ci a fourni de telles données.

(265) En définitive, le gouvernement espagnol n'a pas organisé d'appels d'offres technologiquement neutres. Son choix de la technologie TNT n'a pas été fondé sur une étude préliminaire indépendante et fiable justifiant le fait de ne pas organiser de procédure publique d'appel d'offres.

(266) Par conséquent, la mesure en cause ne saurait être considérée comme appropriée.

(267) Le fait que certains foyers de la zone II reçoivent les chaînes en clair via satellite ([175]) démontre que la technologie terrestre n'est pas toujours la plateforme la plus efficiente et appropriée. Il est également à noter que la solution satellitaire a été utilisée dans d'autres États membres ([176]).

(268) De plus, le fait qu'Astra ait participé à un appel d'offres technologiquement neutre pour l'extension de la couverture de la télévision numérique en Cantabrie (appel d'offres qu'elle a remporté) vient suggérer que la plateforme satellitaire peut, au moins, fournir ce service ([177]).

(269) Le caractère approprié de la mesure continue d'être contesté. Bien que le 3 avril 2010, l'Espagne ait achevé la transition de la radiodiffusion analogique à la radiodiffusion numérique sur la bande 800 MHz, en 2011, il a été décidé de mettre aux enchères les fréquences de la bande 800 MHz. Il a donc été nécessaire de transférer les émissions, au plus tard le 1er janvier 2014, vers d'autres chaînes qui émettent à une fréquence de moins de 790 MHz. En raison des coûts supplémentaires occasionnés, le 5 novembre 2011, l'Espagne a notifié deux mesures pour les foyers et les radiodiffuseurs, pour un budget compris entre 600 et 800 000 000 EUR dans la zone I. Au mois d'août 2016, la Commission a conclu que ces mesures constituaient une aide incompatible ([178]). Ces coûts ne seraient pas apparus si le choix avait porté sur d'autres plateformes (télévision sur l'internet, par câble ou satellite).

(270) Il a en outre été indiqué que les nouveaux services mobiles (LTE, 4G) utilisent une fréquence proche du spectre utilisé pour la TNT, et pourraient donc interférer avec les signaux de la TNT, de sorte que les foyers doivent acheter des filtres coûteux pour protéger leur signal de TNT contre ces interférences ([179]). Il ne peut être exclu que des interférences similaires constituent un problème plus général mettant en cause le caractère approprié de la radiodiffusion terrestre à l'avenir, notamment dans le cas d'une installation plus importante et plus étendue des réseaux NGA (accès de nouvelle génération).

(271) Les autorités espagnoles ont avancé deux autres arguments pour expliquer la raison pour laquelle la transmission par satellite serait plus chère que la TNT. Premièrement, dans leurs accords avec certains fournisseurs, les radiodiffuseurs ont des restrictions territoriales. Assurer cet accès conditionnel s'avérerait plus cher pour la technologie satellitaire. Deuxièmement, la technologie satellitaire n'est pas équipée pour émettre un grand nombre de chaînes régionales. Ces arguments n'ont pas été étayés et sont contredits par le fait que le contrat d'Astra avec la Cantabrie comprenait un système professionnel d'accès conditionnel. De plus, d'après les calculs de coûts d'Astra, la technologie satellitaire continuerait d'être moins chère, y compris dans le cas où il conviendrait de conclure des conventions différentes avec chaque région espagnole. En ce qui concerne la radiodiffusion régionale, Astra soutient que le nombre de 1 380 chaînes avancé par le gouvernement espagnol est très exagéré ([180]). Une nouvelle fois, d'après ses propres calculs, l'option satellitaire serait moins coûteuse, même si elle comprenait les chaînes régionales et locales.

(272) Il existe par ailleurs des preuves que les gouvernements des communautés autonomes étaient conscients de l'existence d'une autre technologie pour l'extension de la plateforme terrestre. L'enquête a montré que, lors d'une phase préliminaire, des réunions avaient eu lieu entre certaines communautés autonomes et des représentants d'Astra. Au cours de ces réunions, Astra leur avait présenté une proposition de solution satellitaire qui n'a toutefois pas été examinée par les gouvernements des communautés autonomes.

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

([176]) Par exemple la France, le Royaume-Uni, l'Italie ou la Slovaquie.

([177]) Comme l'a souligné la juridiction nationale dans son arrêt; voir note de bas de page 16.

([178]) Voir décision (UE) 2016/2395.

([179]) Ofcom, «Second consultation on coexistence of new services in the 800 MHz band with digital terrestrial television» (deuxième consultation sur la coexistence de nouveaux services sur la bande 800 MHz avec la télévision numérique terrestre), http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/

([180]) Selon les estimations d'Astra, le nombre total de chaînes locales actuellement émises ne dépasse pas les 415. Les calculs réalisés par la Commission laissent entendre que le nombre de chaînes déclaré par l'Espagne est légèrement surestimé.

(273) Pour ce qui est de la proportionnalité, lors de la conception de l'intervention pour la zone II, il aurait été judicieux que le gouvernement central procède à une comparaison des coûts (ou appel d'offres) au niveau national. Étant donné que le coût principal du réseau satellitaire découle de sa capacité de satellite, cette plateforme fonctionne avec des économies d'échelle significatives ([181]). Tel qu'il ressort des négociations d'Astra avec les gouvernements régionaux, l'entreprise proposait d'importantes réductions des prix lorsque plusieurs régions signaient ensemble un contrat. Partant, si un appel d'offres avait été lancé au niveau national, il en aurait résulté davantage de réductions sur les prix. En revanche, en adoptant des mesures décentralisées et non harmonisées, parfois au niveau municipal, une technologie présentant ces économies d'échelle était en situation très défavorable. En conséquence, il s'est produit une hausse du montant total de l'aide d'État nécessaire à la prestation des services de télévision numérique dans les foyers de la zone II. Bien qu'il incombe aux autorités espagnoles de décider de leur organisation administrative, en accordant un financement provenant du gouvernement central au lieu d'insister sur l'utilisation de la TNT, le gouvernement espagnol aurait au moins pu inciter les communautés autonomes à lancer des appels d'offres en tenant compte des éventuelles économies susceptibles d'être réalisées avec certaines plateformes.

(274) Pour conclure, la Commission considère que la mesure en cause ne respectait pas le principe de neutralité technologique. Comme indiqué précédemment, la mesure n'est pas proportionnée et elle ne constitue pas un instrument approprié pour garantir la couverture des chaînes en clair aux résidents de la zone II. La conclusion selon laquelle la mesure ne respectait pas le principe de neutralité technologique a été confirmée par les arrêts dans les affaires T-462/13 ([182]), T-465/13 ([183]), T-487/13 ([184]), T-541/13 ([185]) et T-461/13 ([186]), qui ont été confirmés par la Cour dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P et dans l'affaire C-81/16 P.

6.3.3.3. Exploitation et maintenance du réseau

(275) En ce qui concerne le financement accordé pour l'exploitation et la maintenance des réseaux subventionnés après l'achèvement de la numérisation et jusqu'à la période indiquée à la section 2.3 (c'est-à-dire jusqu'au moment de la modification des mesures en cause), celui-ci étant accessoire par rapport à l'aide accordée pour l'installation, il ne peut être considéré comme technologiquement neutre. Il a été destiné à la conservation des centres qui émettent le signal via une plateforme terrestre. Par conséquent, ladite aide est également incompatible.

6.3.3.4. Éviter toute distorsion inutile

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

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

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

6.3.4. Article 106, paragraphe 2, du TFUE

(278) L'exception visée à l'article 106, paragraphe 2, éventuellement applicable à la compensation d'État pour les coûts dérivés de la prestation de service public, ne saurait être invoquée, ni dans ce cas en général, ni dans celui du Pays basque. La Commission considère que les autorités nationales (ou celles des communautés autonomes) doivent définir précisément le SIEG et le confier à une entreprise donnée. Comme il a été apprécié aux considérants 198 à 204, il apparaît que ni l'Espagne, ni les autorités basques n'ont défini avec précision l'exploitation d'une plateforme

([181]) Le signal satellitaire peut être émis sur l'ensemble du territoire espagnol. Dans le cas de la plateforme terrestre, l'extension géographique exige en revanche d'installer de nouveaux répétiteurs et/ou des tours de communication.
([182]) Voir points 102 à 139.
([183]) Voir points 94 à 117.
([184]) Voir points 128 à 140.
([185]) Voir points 119 à 129.
([186]) Voir points 94 à 112.

terrestre en tant que service public. Cette conclusion a été confirmée par le Tribunal dans les affaires T-462/13 ([187]), T-465/13 ([188]), T-487/13 ([189]), T-541/13 ([190]) et T-461/13 ([191]). La Cour a par ailleurs confirmé ces arrêts dans les affaires jointes C-66/16 P à C-69/16 P ([192]) ainsi que dans l'affaire C-81/16 ([193]).

6.4. **Nouvelle aide illégale**

(279) Abertis suggère que l'installation du réseau de radiodiffusion terrestre dans la zone II a été financée presque entièrement par les régions espagnoles, grâce à des fonds publics, en application d'une législation qui date de 1982, c'est-à-dire antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne en 1986. Par conséquent, selon Abertis, il y aurait lieu de considérer que le régime fait partie du financement public en cours de l'exploitation des réseaux terrestres locaux, de sorte que l'aide doit être considérée comme existante.

(280) Étant donné que l'extension du réseau terrestre a commencé à être financée au début des années quatre-vingt du siècle dernier, il n'existait pas, à l'époque, de radiodiffuseurs privés sur le marché. Ainsi, l'infrastructure élargie ne répondait qu'aux besoins du radiodiffuseur public qui, en tout état de cause, était obligé de proposer son signal à la majorité de la population. En outre, à cette époque, la télévision terrestre était la seule plateforme pour la transmission du signal de télévision en Espagne. En conséquence, l'extension du seul réseau existant ne faussait pas la concurrence avec d'autres plateformes.

(281) Depuis lors, la législation et la technologie ont évolué pour aboutir à de nouvelles plateformes de radiodiffusion et à de nouveaux opérateurs de marché, en particulier aux radiodiffuseurs privés. Étant donné que le bénéficiaire et les circonstances générales du financement public ont évolué de manière substantielle, la mesure en cause ne peut être considérée comme une modification simplement formelle ou administrative, mais comme une modification qui influence sur la substance même du régime initial, au point que ce régime se trouve transformé en un nouveau régime d'aides ([194]). En tout état de cause, le passage de la télévision analogique à la télévision numérique n'a été possible que grâce aux récents progrès technologiques. Il s'agit, par conséquent, d'un phénomène nouveau. Partant, les autorités espagnoles auraient dû notifier cette nouvelle aide.

6.5. **Conclusion**

(282) Il y a lieu de considérer que le financement accordé par l'Espagne (y compris les aides accordées par les communautés autonomes espagnoles et par les corporations locales) aux opérateurs de réseau terrestre pour la modernisation et la numérisation de leur réseau, afin de proposer des chaînes de télévision en clair dans la zone II, constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'aide n'est pas compatible avec le marché commun, dans la mesure où il n'a pas été satisfait au principe de neutralité technologique. Par ailleurs, l'aide n'a pas été notifiée à la Commission ([195]) comme l'exige l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et elle a été accordée de manière illégale, sans autorisation de la Commission. Par conséquent, elle doit être récupérée auprès des opérateurs de réseau terrestre.

(283) De plus, la Commission considère que l'aide destinée à l'exploitation et à la maintenance du réseau numérisé, accordée sans appel d'offres ou dans le cadre d'appels d'offres qui n'étaient pas neutres du point de vue technologique, jusqu'à la période indiquée à la section 2.3 (c'est-à-dire jusqu'au moment de la modification du régime en cause), est également incompatible. Cette aide n'a pas non plus été notifiée à la Commission comme l'exige l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et elle a été accordée de manière illégale, sans autorisation de la Commission.

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

([187]) Voir points 55 à 79 de l'arrêt dans l'affaire T-462/13.
([188]) Voir points 55 à 80 de l'arrêt dans l'affaire T-465/13.
([189]) Voir points 89 à 119 de l'arrêt dans l'affaire T-487/13.
([190]) Voir points 65 à 95 de l'arrêt dans l'affaire T-541/13.
([191]) Voir points 53 à 78 de l'arrêt dans l'affaire T-461/13.
([192]) Voir points 67 à 76 de l'arrêt dans les affaires jointes C-66 P à C-69/16 P.
([193]) Voir points 38 à 54 de l'arrêt dans l'affaire C-81/16.
([194]) Arrêt dans les affaires jointes Gibraltar, T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, points 109 à 111.
([195]) À l'exception de la région de Murcie, qui a notifié l'aide après son exécution.

7. **RÉCUPÉRATION**

7.1. **Nécessité de supprimer l'aide**

(285) Conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ([196]). L'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise, selon la jurisprudence constante de la Cour, au rétablissement de la situation antérieure ([197]).

(286) À cet égard, la Cour a établi que l'objectif était atteint quand le bénéficiaire avait restitué les montants accordés au titre d'aides illégales, perdant donc l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide était rétablie ([198]).

(287) Conformément à cette jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 dispose ce qui suit: «[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».

(288) Par conséquent, étant donné que le financement destiné à la numérisation de la plateforme terrestre et à sa maintenance et à son exploitation ultérieures a été accordé en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et qu'il doit être considéré comme une aide illégale et incompatible, cette aide doit être récupérée afin de rétablir la situation antérieure au versement de l'aide. La récupération doit couvrir la période comprise entre la date à laquelle l'avantage a été conféré au bénéficiaire et la date de la récupération effective. Le montant à récupérer produit des intérêts jusqu'à son remboursement effectif. Ces intérêts doivent être calculés conformément aux dispositions du chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([199]).

7.2. **Bénéficiaires de l'aide d'État et quantification de l'aide**

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

7.2.1. *Classification des appels d'offres*

(290) Pour être technologiquement neutre, un appel d'offres doit satisfaire aux deux conditions cumulatives ci-après: i) l'appel d'offres doit se référer explicitement à l'extension de la couverture de la télévision numérique (et non pas à celle de la télévision numérique terrestre) et ii) ses spécifications techniques doivent admettre d'autres technologies que la technologie terrestre. Un appel d'offres ne peut être considéré comme technologiquement neutre si ses spécifications techniques exigent l'achat ou l'utilisation d'un équipement pour la transmission ou le transport du signal de télévision numérique terrestre.

(291) Lorsque l'aide illégale a été accordée à la suite d'un appel d'offres qui n'était pas neutre du point de vue technologique, l'État membre doit classer les appels d'offres dans la catégorie «fourniture des équipements de télécommunication ou extension de la couverture», conformément aux conditions spécifiées ci-après.

(292) Les appels d'offres destinés à l'extension de la couverture exigent de l'entreprise adjudicataire de créer (voire de construire) un réseau de TNT opérationnel. À cet effet, la conception du réseau, l'acheminement du signal, l'installation du réseau et la fourniture de l'équipement nécessaire figurent parmi les tâches à mettre en œuvre. Les appels d'offres organisés pour l'extension de la couverture incluent également, le cas échéant, la fourniture d'équipement, et l'opérateur de réseau a le droit d'exploiter ou d'utiliser cet équipement ou d'en profiter, indépendamment de son propriétaire. En outre, les appels d'offres destinés à l'extension de la couverture incluaient souvent des contrats accessoires liés à la numérisation des centres d'émission ou à la construction de nouveaux centres émetteurs (par exemple, des locaux, des travaux d'adaptation, un approvisionnement en énergie, une «maintenance stricte», des contrats de location ou des études de sécurité et de santé).

([196]) Arrêt du 12 juillet 1973 dans l'affaire Commission/Allemagne, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([197]) Arrêt du 21 mars 1990 dans l'affaire Belgique/Commission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.
([198]) Arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire Belgique/Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.
([199]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

(293) Dans le cas des appels d'offres destinés à la fourniture d'équipements, l'entreprise adjudicataire est tenue de fournir l'équipement nécessaire à l'amélioration du réseau. À cette fin, la fourniture, l'installation et l'activation de l'équipement, ainsi que la formation du personnel, figurent parmi les tâches nécessaires. La récupération n'est pas exigée dans le cas de ces appels d'offres destinés à la fourniture d'équipements. En d'autres termes, les simples fournisseurs d'équipement ne sont pas tenus de rembourser l'aide. Toutefois, lorsqu'un appel d'offres débouche sur la numérisation d'un réseau terrestre existant, y compris, le cas échéant, sur la fourniture d'un équipement qui est exploité, utilisé ou mis à profit par un opérateur de réseau, il y a lieu de récupérer l'aide de cet opérateur, vu que cet appel d'offres doit être qualifié d'appel d'offres destiné à l'extension de la couverture.

(294) Ces appels d'offres ayant été qualifiés d'appels d'offres destinés à l'extension de la couverture, l'Espagne est tenue de récupérer l'aide octroyée dans le cadre d'un appel d'offres qui n'était pas technologiquement neutre. En plus des appels d'offres que la Commission considère comme technologiquement neutres, si l'Espagne estime que d'autres appels d'offres réunissent les deux conditions, elle doit fournir à la Commission les documents de l'appel d'offres correspondant.

Exemple

Parmi les appels d'offres examinés par la Commission, celui lancé par la communauté autonome d'Estrémadure est un exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre ([200]). Malgré l'intitulé de l'appel d'offres, qui ne fait référence qu'à la fourniture d'équipements, son objet incluait de fait la conception et l'installation du réseau ([201]). Les spécifications de l'appel d'offres en font un appel d'offres qui n'est pas technologiquement neutre ([202]), et cela malgré l'insertion d'une clause qui, à première vue, est une clause de neutralité technologique ([203]).

Un autre exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre est celui lancé par l'entreprise publique Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) dans la communauté autonome de Madrid ([204]). Dans ce cas, aussi bien l'intitulé que les contenus de l'appel d'offres indiquaient qu'il était question d'un appel d'offres portant sur l'extension ([205]), destiné exclusivement à la plateforme terrestre ([206]).

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

([201]) «Fourniture, installation et mise en route de l'équipement nécessaire au service d'acheminement et de diffusion de la TNT sur 6 multiplex numériques de niveau national (réseau global espagnol et réseau à fréquence unique) et multiplex régional dans les localités correspondant à la phase II du Programme national de passage à la TNT». Sont incluses les activités ci-après: a) conception des réseaux techniques de diffusion et de distribution nécessaires à la prestation du service; b) programmation de la fourniture des équipements nécessaires au montage du réseau proposé; c) installation du réseau, comprenant l'installation et la mise en route des équipements et des infrastructures nécessaires. Cette fourniture se fera «clés en main».

([202]) Page 2, point 5: «[l]'objectif principal à atteindre consiste à étendre et à garantir, presque à 100 %, la couverture de la télévision numérique terrestre (TNT) au profit des citoyens qui résident dans les localités de la phase II d'Estrémadure. Aucune limite n'est fixée quant à l'architecture du réseau ou à la technologie ou aux technologies à utiliser, dès lors qu'il est satisfait aux conditions minimales établies».
Page 10, point 7: «[l]es soumissionnaires doivent inclure dans leurs offres l'architecture du réseau de distribution proposé, cohérent avec le réseau de diffusion. Pour chaque multiplex, il convient de rechercher la meilleure solution de ce service, en s'appuyant, en tout état de cause, sur des critères d'optimisation économique et technologique».

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

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

([205]) Page 3, point 3: «[…] fourniture, installation et mise en route des infrastructures et des communications nécessaires à l'extension de la couverture du signal de télévision numérique terrestre (TNT) dans la communauté de Madrid, y compris les travaux relatifs à la réalisation des projets techniques correspondants, les services de métrage, de maintenance, d'exploitation et de gestion des installations qui composent le service fourni par l'infrastructure installée, ainsi que les travaux nécessaires en termes de diffusion de l'information institutionnelle pour la promotion de la télévision numérique terrestre».
Page 9, point 8: «[…] Il convient de préciser le réseau de diffusion proposé pour garantir la couverture de la télévision numérique terrestre, en fonction du calendrier d'abandon et de la dotation budgétaire disponible. […]».

([206]) Page 4, points 2 et 8: «Pour cette raison, l'objectif principal à atteindre grâce à l'exécution des travaux détaillés ci-après consiste à étendre et à garantir, presque à 100 %, la couverture de la télévision numérique terrestre (TNT) au profit de tous les citoyens de la communauté de Madrid. Pour faciliter la réception de la TNT dans les zones de couverture, la priorité sera accordée aux centres émetteurs ayant des emplacements compatibles avec l'orientation des antennes existantes dans les bâtiments, afin d'éviter aux citoyens de devoir installer de nouvelles antennes ou de réorienter les antennes actuelles. Pour cette raison, les soumissionnaires doivent indiquer, dans la solution proposée, la manière dont ce point sera abordé. […]». Page 12, point 4: «[…] Le sous-système microémetteur/microrécepteur doit être conçu conformément aux spécifications suivantes […]».

(295) Les appels d'offres doivent être classés non seulement en fonction de leur intitulé mais aussi et surtout en tenant compte de leur contenu, dans la mesure où l'intitulé ne permet pas à lui seul d'en définir précisément la portée.

(296) L'aide accordée après les appels d'offres portant sur l'extension de la couverture qui ne sont pas technologiquement neutres doit faire l'objet d'une récupération ultérieure.

7.2.2. *Bénéficiaires et récupération de l'aide d'État*

(297) Ci-après figurent les différentes catégories de bénéficiaires de l'aide. Sur base des informations reçues des autorités espagnoles, les communautés autonomes et les catégories d'aides approximatives sont énumérées dans des tableaux. Étant donné que l'Espagne n'a pas fourni d'information exhaustive concernant les bénéficiaires, elle doit classer ces derniers dans les catégories indiquées et fournir à la Commission les justificatifs pertinents. Comme il a été souligné au considérant 233, le régime en tant que tel est discriminatoire.

(298) Il apparaît par ailleurs que l'immense majorité des appels d'offres destinés à l'extension, et évalués par la Commission, ne respectent pas le principe de neutralité technologique. Nonobstant, la Commission a également indiqué qu'il ne peut être exclu que, dans certains cas exceptionnels, les appels d'offres soient technologiquement neutres.

(299) Les autorités espagnoles doivent donc indiquer et fournir des preuves suffisantes concernant des appels d'offres donnés qui étaient technologiquement neutres, sur la base des conditions établies au considérant 294.

(300) Lorsque les communautés autonomes ont organisé des appels d'offres non neutres portant sur l'extension de la couverture, comme c'est le cas pour l'Estrémadure dont il a été question dans l'exemple précédent, les attributaires desdits appels d'offres sont les bénéficiaires directs de l'aide illégale, sujette à récupération. Le montant à récupérer équivaut à la totalité de la somme reçue par les attributaires des appels d'offres portant sur l'extension, et, le cas échéant, sur tous les services accessoires (par exemple, les locaux, les travaux d'adaptation, un approvisionnement en énergie, etc.) Pour lever toute ambigüité, lorsqu'une même infrastructure ou des mêmes services sont ou ont été utilisés pour la radiodiffusion à la fois de chaînes privées dans la zone II et de chaînes publiques dans la zone I, les autorités espagnoles ne doivent pas exclure la récupération en raison de la double utilisation de l'infrastructure ou du service, mais déterminer quel est, proportionnellement, le coût relatif à la zone II, et récupérer l'aide qui y correspond. Sur la base des informations reçues de l'Espagne, la Commission a constaté que les communautés autonomes d'Andalousie, d'Estrémadure, de Murcie, de La Rioja et de la Communauté valencienne avaient organisé des appels d'offres non neutres portant sur l'extension de la couverture.

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

(301) Lorsque l'aide illégale pour la modernisation du réseau terrestre a été accordée aux mairies agissant en qualité d'opérateurs de réseau, ce sont les mairies qui sont les bénéficiaires directs de l'aide. Le montant à récupérer équivaut au montant total que les mairies ont reçu des autorités centrales et régionales pour l'extension de la couverture de leur réseau. Sur la base des informations reçues de l'Espagne, la Commission a constaté qu'au moins quelques-unes des mairies situées dans les communautés autonomes d'Andalousie, des îles Canaries et de Murcie étaient concernées (liste non exhaustive). Si la mairie a passé un marché pour l'extension de la couverture, y compris la fourniture des équipements nécessaires, avec une entreprise qui est opérateur de réseau, le bénéficiaire de l'aide est l'opérateur de réseau et le montant à récupérer est le montant total des fonds publics reçus par cet opérateur.

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

Exemple

(302) En Murcie, grâce au financement reçu de la région et du MITC, les mairies ont organisé la quasi-totalité des 143 appels d'offres recensés. Dans la mesure où les appels d'offres n'auraient pas été attribués à des opérateurs de réseau et ne seraient pas *de minimis*, ils appartiendraient à cette catégorie.

(303) Dans le cas des communautés autonomes où l'extension de la couverture du réseau a été mise en œuvre par une entreprise publique agissant en qualité d'opérateur de réseau, c'est cette entreprise qui est considérée comme le bénéficiaire direct et qui est visée par la récupération. La Commission a identifié Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S. A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A en Castille-Léon (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A. (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones de Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) en Catalogne et Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) comme étant des entreprises relevant de cette catégorie. Le montant à récupérer équivaut au montant total des fonds reçus des autorités pour l'extension.

(304) Dans ces cas, on ne saurait exclure que les entreprises publiques aient mis en œuvre elles-mêmes une partie de l'extension, et qu'elles aient confié l'autre partie à un opérateur de réseau, au moyen d'un appel d'offres. Dans ce dernier cas, l'aide illégale a réellement été transférée aux entreprises attributaires desdits appels d'offres, de sorte qu'elles sont les véritables bénéficiaires de l'aide, qu'elles ont pourtant indirectement perçue. Par conséquent et pour éviter la double récupération, l'aide illégale doit être récupérée auprès des véritables bénéficiaires, c'est-à-dire: a) de l'entreprise publique pour le montant reçu au titre de l'extension, diminué des fonds transférés aux opérateurs de réseau dans le cadre d'appels d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'étaient pas technologiquement neutres, et b) des opérateurs de réseau pour les montants reçus dans le cadre de l'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'était pas technologiquement neutre, lancé par l'entreprise publique en question.

Entreprises concernées par la récupération	Récupération	Méthode utilisée pour la matérialisation de l'aide	Communauté autonome concernée/entreprise publique concernée/montant approximatif reçu par l'entreprise publique pour l'extension de la couverture
Bénéficiaires directs Entreprise publique et le cas échéant	Montant total reçu des autorités pour l'extension de la couverture (diminué des fonds transférés aux opérateurs de réseau dans le cadre d'appels d'offres non neutres technologiquement portant sur l'extension de la couverture, le cas échéant)	Date du transfert des fonds des autorités	— Aragon (Aragón Telecom, 9 000 000 EUR) — Asturies (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 000 000 EUR) — Îles Baléares (Multimedia de Illes Baléares SA, 4 000 000 EUR) — Îles Canaries (Instituto Tecnológico de Canarias, 3 700 000 EUR)

Bénéficiaires indirects Adjudicataire(s) des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture, lancés par l'entreprise publique	Montant total reçu dans le cadre des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture	Transfert de fonds au bénéficiaire qui a remporté l'appel d'offres	— Cantabrie (IDICAN; (CTL: 3 000 000 EUR) — Castille-Léon (Provilsa, 44 000 000 EUR) — Catalogne (CTTI, 52 000 000 EUR) — Galice ([207]) (Retegal, 17 000 000 EUR) — Madrid (AICCM, 3 600 000 EUR) — Navarre (Opnatel, 7 000 000 EUR) — Pays basque (Itelazpi, 10 000 000 EUR)

Exemple

(305) Dans le cas de Madrid, où l'appel d'offres lancé par l'entreprise publique AICCM a été présenté par la Commission comme un exemple d'appel d'offres portant sur l'extension de la couverture qui n'est pas technologiquement neutre (voir considérant 294), les 3 622 744 EUR accordés à l'attributaire, Retevisión S.A., doivent être intégralement récupérés auprès de cette entreprise, en sa qualité d'attributaire de l'appel d'offres non neutre, déduction faite du montant à récupérer auprès d'AICCM, l'entreprise publique qui est le bénéficiaire direct ([208]).

(306) En ce qui concerne l'aide octroyée pour la maintenance et l'exploitation des réseaux de la TNT, la Commission considère que les opérateurs de ces réseaux sont les bénéficiaires des aides destinées à la maintenance et à l'exploitation. Par conséquent, l'aide doit être récupérée auprès desdits opérateurs de réseau.

(307) Lorsque les différents bénéficiaires ont reçu un financement qui ne dépassait pas les seuils prévus dans le règlement (CE) nº 1998/2006 ([209]), ledit financement n'est pas considéré comme une aide d'État si toutes les conditions établies dans ledit règlement sont réunies, et il n'est pas soumis à récupération.

(308) La récupération doit prendre effet à la date à laquelle l'avantage a été conféré, c'est-à-dire la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire, et elle doit générer des intérêts jusqu'à la date du remboursement effectif.

(309) Il convient de souligner que, comme indiqué au considérant 9, à la suite de l'adoption de la décision de 2013, la Commission avait donné jusqu'au 31 octobre 2014 à l'Espagne pour organiser des appels d'offres technologiquement neutres, à la condition que toutes les communautés autonomes organisent ces appels d'offres dans le délai prescrit. Toutefois, cette condition n'a pas été remplie; partant, la période de transition mentionnée est dépourvue de pertinence aux fins de la récupération: l'Espagne est tenue de récupérer l'aide illégale octroyée entre le 19 juin 2013 et le 31 octobre 2014.

([207]) En Galice, bien que les communes fussent enregistrées en tant qu'opérateurs de réseau, c'est l'entreprise Retegal qui a acquis l'équipement et qui a mis en œuvre l'extension de la couverture du réseau. Partant, Retegal doit être considérée comme bénéficiaire de l'aide.

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

([209]) Règlement (CE) nº 1998/2006 a été remplacé par le règlement (UE) nº 1407/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (ci-après le «règlement *de minimis* de 2013»). Le règlement *de minimis* de 2013 s'applique aux aides accordées avant son entrée en vigueur si celles-ci remplissent toutes les conditions fixées dans ce règlement. Conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement *de minimis* de 2013, toute aide *de minimis* individuelle octroyée entre le 1er janvier 2007 et le 30 juin 2014 et satisfaisant aux conditions du règlement (CE) nº 1998/2006 est considérée comme ne remplissant pas toutes les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du traité et est donc exemptée de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

8. **CONCLUSION**

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

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

Article 2

L'aide individuelle octroyée au titre du régime visé à l'article 1er n'est pas constitutive d'une aide d'État si, au moment de son octroi, elle remplissait les conditions établies dans le règlement adopté en vertu de l'article 2 du règlement (CE) nº 994/98 du Conseil ([210]), applicable au moment où l'aide est octroyée.

Article 3

1. L'Espagne est tenue de récupérer auprès des bénéficiaires l'aide incompatible octroyée au titre du régime visé à l'article 1er.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires jusqu'à leur récupération effective.

3. Le taux d'intérêt est calculé sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) nº 794/2004.

4. L'Espagne annulera tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article 1er, à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide octroyée dans le cadre du régime visé à l'article 1er sera immédiate et effective.

2. L'Espagne veillera à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

Article 5

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Espagne communiquera les informations suivantes:

a) la liste des bénéficiaires qui ont reçu l'aide en vertu du régime cité à l'article 1er et le montant total de l'aide reçue par chacun d'entre eux, conformément audit régime, ventilé en fonction des catégories ci-après: i) adjudicataires des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture, lancés par les communautés autonomes et mairies; ii) mairies agissant en tant qu'opérateur de réseau; iii) entreprises publiques agissant en tant qu'opérateur de réseau; et iv) adjudicataires des appels d'offres non neutres technologiquement destinés à l'extension de la couverture, lancés par l'entreprise publique;

([210]) Règlement (CE) nº 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142 du 14.5.1998, p. 1). Ce règlement a été remplacé par le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 248 du 24.9.2015, p. 1).

b) le montant total (principal et intérêts) à recouvrer auprès de chaque bénéficiaire;

c) une description détaillée des mesures déjà adoptées et prévues pour se conformer à la présente décision;

d) les documents confirmant qu'il a été ordonné aux bénéficiaires de rembourser l'aide.

2. L'Espagne tiendra la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1er. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournira aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et des intérêts déjà perçus auprès des bénéficiaires.

Article 6

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

Fait à Bruxelles, le 10 juin 2021.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

ANNEXE

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

	BUDGET (en EUR)							
Région (communauté autonome)	MYTIC Subventions directes (1)	MYTIC Prêts à des conditions favorables (1)	Fonds régionaux (1)	Fonds locaux (1)	Coût récurrent (2009-2011) (1)	Total des fonds	Montant total des appels d'offres organisés (2)	Total des dépenses publiques (3)
ANDALUCIA	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGON	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	-	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTURIAS	-	13 430 787,00	353 535,00	-	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEARES	-	-	913 034,00	-	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
CANARIAS	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	-	-	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTABRIA	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	-	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
CASTILLA Y LEON	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	-	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
CATALUÑA	13 838 368,00	26 024 223,00	AUCUNE DONNÉE	AUCUNE DONNÉE	-	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	-	AUCUNE DONNÉE	155 786,17	50 000,00	155 786,17
EXTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	-	-	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICIA	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	-	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	-	3 068 444,00	-	-	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	AUCUNE DONNÉE	2 000,00	AUCUNE DONNÉE	AUCUNE DONNÉE	256 000,00	-	256 000,00
MURCIA	135 750,00	-	2 478 700,00	40 188,00	212 371,00	2 654 638,00	2 788 407,32	2 788 407,32
NAVARRA	316 850,00	-	6 675 028,00	-	4 256 508,39	6 991 878,00	6 991 878,00	6 991 878,00
LA RIOJA	1 229 350,00	3 000 000,00	3 737 425,00	-	944 000,00	7 966 775,00	5 766 775,00	7 966 775,00

PAIS VASCO	2 487 800,00	-	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
COMUNIDAD VALENCIANA	1 822 250,00	13 384 248,94	818 280,30	586 234,17	679 500,00	16 611 013,41	15 412 499,00	16 611 013,41

([1]) Montants communiqués par les autorités centrales et régionales espagnoles au cours de l'enquête. Pour la période 2012-2018, seules quelques autorités régionales ont communiqué des informations sur les dépenses récurrentes: la Galice a indiqué qu'aucun coût n'a été engagé; l'Andalousie a déclaré 6 422 670,89 EUR; les Asturies, 3 943 818,48 EUR; la Catalogne, 22 879 421,63 EUR; Murcie, 521 968,10 EUR et La Rioja, 5 223 287,03 EUR respectivement.

([2]) Montant des fonds transférés aux adjudicataires des appels d'offres notifiés à la Commission.

([3]) Seules les données provenant de quatre régions (en vert) permettent de définir de manière précise le montant de l'aide d'État étant donné que i) le montant déclaré des fonds octroyés par les autorités et ii) le total des fonds transférés à la suite des appels d'offres communiqués à la Commission sont identiques. Compte tenu de la difficulté d'obtenir des informations précises d'autres régions, on considère que le montant de l'aide d'État octroyée dans une région donnée est le plus élevé des deux montants déclarés: i) le total des fonds octroyés par les autorités ou ii) le total des fonds transférés à la suite des appels d'offres communiqués à la Commission.