2023/2524

24.11.2023

DÉCISION (UE) 2023/2524 DE LA COMMISSION

du 10 août 2023

concernant l'aide d'État SA.34001 (2017/C) mise à exécution par le Royaume d'Espagne en faveur de Telecom Castilla La Mancha SA

[notifiée sous le numéro C(2023) 5414]

(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),

vu l'article 9, paragraphe 3, du 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 ([1]),

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) En décembre 2011, la Commission a été saisie d'une plainte alléguant que le gouvernement de la région autonome de Castille-La Manche (ci-après la «JCCM») avait octroyé une aide d'État à la société Telecom Castilla La Mancha SA (ci-après «Telecom CLM»), un opérateur de communications électroniques actif dans la région de Castille-La Manche, par attribution d'un marché pour la construction et l'exploitation d'un réseau sans fil à haut débit classique (ci-après la «mesure»).

(2) Le 16 janvier 2012, la Commission a demandé au Royaume d'Espagne de présenter ses observations sur la plainte susmentionnée. Le Royaume d'Espagne a transmis des informations à la Commission le 12 mars 2012. La Commission a posé des questions supplémentaires le 21 juin 2012, auxquelles le Royaume d'Espagne a répondu le 25 juillet 2012. Le Royaume d'Espagne a envoyé des informations supplémentaires le 3 avril 2013, le 24 juin 2014, le 4 juillet 2016 et le 18 juillet 2016. La Commission a demandé un complément d'informations le 17 janvier 2017 et le Royaume d'Espagne a accédé à cette demande le 3 février 2017.

(3) Par lettre du 19 juillet 2017, la Commission a fait part au Royaume d'Espagne de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») concernant l'aide alléguée (ci-après la «décision d'ouverture»).

(4) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([3]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.

(5) Le Royaume d'Espagne a transmis ses observations sur la décision d'ouverture par lettre du 22 septembre 2017.

(6) La Commission a reçu les commentaires d'une seule partie intéressée, Telecom CLM, le 6 novembre 2017. La Commission a transmis ces commentaires au Royaume d'Espagne, qui a eu la possibilité de présenter des observations. Le Royaume d'Espagne a informé la Commission qu'il n'avait pas d'observations à présenter par lettre du 15 janvier 2018.

([1]) JO L 248 du 24.9.2015, p. 9.
([2]) Aide d'État — Espagne — Aide d'État SA.34001 (2017/C) — Aide présumée à Telecom Castilla-La Mancha — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 336 du 6.10.2017, p. 20).
([3]) Voir note de bas de page n° 2.

(7) Par lettre du 21 décembre 2018, la Commission a posé des questions supplémentaires au Royaume d'Espagne. Celui-ci a répondu à ces questions par lettre reçue le 11 février 2019.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Contexte

(8) La région de Castille-La Manche était caractérisée par un taux de pénétration des infrastructures à haut débit par habitant inférieur à la moyenne espagnole ([4]). À l'exception des agglomérations de Tolède, de Ciudad Real, d'Albacete, de Cuenca et de Guadalajara, le taux de pénétration du haut débit (mobile et fixe) dans la région était nettement inférieur à celui du reste du pays ([5]).

(9) Dès lors, au cours des années précédant la mesure, la JCCM a tenté de développer l'infrastructure à haut débit de la région et d'améliorer les conditions d'accès à haut débit dans l'ensemble de la région, y compris dans les implantations éloignées et dispersées, en participant à différents programmes nationaux de développement des infrastructures. Malgré la participation de la JCCM à ces programmes, la région ne bénéficiait toujours pas d'un accès complet au haut débit classique en 2010. La JCCM a donc fait de la fourniture d'un tel accès à haut débit à tous les habitants de la région l'une de ses priorités et a conçu un projet à cet effet.

2.2. Objectif de la mesure

(10) L'objectif de la mesure était d'assurer une couverture en haut débit classique [c'est-à-dire un débit descendant d'au moins deux mégabits par seconde (Mbps) pour les utilisateurs finals] pour toutes les zones habitées de la région de Castille-La Manche où il n'existait pas d'infrastructure à haut débit ou dans lesquelles il était peu probable qu'une telle infrastructure soit développée à court terme, c'est-à-dire qui seraient considérées comme des zones «blanches» au sens des lignes directrices relatives aux réseaux à haut débit de 2009 qui étaient alors applicables ([6]). À cette fin, le projet prévoyait qu'un opérateur tiers (désigné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouvert) développerait un réseau à haut débit classique et l'exploiterait pendant toute la durée du projet, tandis que la JCCM acquerrait la propriété du réseau. Il était explicitement prévu que le soumissionnaire retenu fournisse, en plus du développement et de l'exploitation du réseau, des services de détail aux utilisateurs finals (services d'accès à l'internet et services de téléphonie vocale/voix sur IP). L'exploitation du réseau devait être assurée aux risques du soumissionnaire retenu, qui devait prendre en charge la maintenance du réseau et couvrir tous les coûts d'exploitation. La JCCM ne tirerait aucune recette de l'exploitation du réseau, mais n'aurait pas non plus à supporter un quelconque coût à cet égard.

2.3. Projet et budget

(11) Le 13 mai 2010, la JCCM a organisé une procédure d'appel d'offres ouverte et publié un appel d'offres au Journal officiel de Castille-La Manche pour la fourniture d'un réseau à haut débit classique, y compris le développement et l'exploitation de l'infrastructure requise dans un nombre initial de 478 zones cibles, réduit à 461 zones cibles à la suite de l'analyse de marché (voir considérant 12 ci-dessous). Toutes les entreprises enregistrées en tant qu'opérateurs de télécommunications auprès de la commission du marché des télécommunications espagnole (ci-après la «CMT») pouvaient soumettre une offre. Les 461 zones cibles constituaient des districts ruraux de municipalités de la région de Castille-La Manche, dont la population moyenne était de 35 habitants ([7]). Le projet couvrait donc une population totale d'environ 16 000 habitants. Les offres devaient être évaluées par une commission d'adjudication («*mesa de contratación*») du ministère régional de l'industrie, de l'énergie et de l'environnement ([8]).

([4]) 17,1 % dans la région de Castille-La Manche contre 20,7 % dans l'ensemble de l'Espagne; voir le rapport de la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* du 23 juin 2011, MTZ 2010/2249, p. 6, disponible à l'adresse suivante: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf.

([5]) Voir le rapport de la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* du 23 juin 2011, MTZ 2010/2249, p. 7, disponible à l'adresse suivante: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025_7.pdf.

([6]) Communication de la Commission — Lignes directrices de l'Union pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 235 du 30.9.2009, p. 7) (ci-après les «lignes directrices de 2009»).

([7]) Voir également considérants 15 à 20 ci-dessous pour une description des critères d'attribution appliqués dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

([8]) Composition de la «*mesa de contratación*»: président, directeur général du département de la société de l'information et des télécommunications au sein du ministère; quatre membres: un représentant de la Cour des comptes générale, un représentant du service juridique du ministère régional et deux représentants du département de la société de l'information et des télécommunications.

(12) Pour déterminer les zones cibles, la JCCM a procédé à une analyse de marché qui a recensé les zones couvertes par les réseaux à haut débit existants dans la région de Castille-La Manche et les zones dépourvues de réseaux à haut débit. Cette analyse de marché a été fondée sur les informations reçues dans le cadre de consultations bilatérales avec tous les opérateurs de haut débit que la JCCM savait être actifs dans la région ([9]). Ces informations ont permis d'élaborer une carte des infrastructures existantes et de connaître les plans de déploiement des opérateurs du haut débit à un horizon de trois à quatre ans. La JCCM a également analysé tous les plans de déploiement territorial annuels qui avaient été présentés les années précédentes par les opérateurs de réseau enregistrés auprès de la CMT ([10]). L'analyse de marché a conclu qu'il n'existait pas de réseaux à haut débit classique dans les zones cibles et qu'aucun investissement dans le développement du haut débit n'était prévu dans ces zones au cours des trois à quatre années postérieures aux consultations.

(13) La JCCM avait précédemment réalisé trois études sur les coûts estimés du déploiement d'un réseau à haut débit classique assurant la couverture de l'ensemble de la région, dont les rapports ont été soumis à la JCCM en novembre 2008, en octobre 2009 et en février 2010. Les études ont montré qu'une solution à haut débit sans fil serait l'option la moins chère, avec un coût estimé entre 17 et 20 millions d'EUR. Le budget maximal disponible pour le projet étant de 16 millions d'EUR, les 461 zones cibles ont été divisées en 311 zones de couverture obligatoire et 150 zones facultatives supplémentaires. La répartition des zones cibles en zones obligatoires et facultatives a été effectuée en fonction de la taille de la population. Les 311 zones cibles obligatoires comptaient au moins 12 habitants, tandis que toutes les zones cibles facultatives comptaient moins de 12 habitants.

(14) Les fonds ont été mis à disposition à parts égales par le ministère de l'environnement et du milieu rural et marin (MARM) et par la JCCM, à hauteur de 8 millions d'EUR provenant de leurs budgets, national et régional, respectifs. Les fonds ont été affectés à la mise en œuvre de ce projet dans le cadre d'un accord de collaboration conclu le 12 novembre 2009 entre le MARM et la CCM au sujet d'un programme de développement rural durable.

(15) Les critères d'attribution utilisés par la JCCM étaient exposés et expliqués en détail dans les «spécifications administratives particulières» et les «spécifications techniques particulières» établies avant la publication de l'appel d'offres. Les critères d'attribution prévoyaient un système de notation allant jusqu'à 100 points. Au total, 64 points pouvaient être obtenus en répondant à des «critères objectifs», tels que le nombre de foyers supplémentaires couverts par le nouveau réseau, la qualité des services de détail offerts, le montant des fonds nécessaires, etc. Un total de 36 points pouvaient être obtenus en satisfaisant à des «critères subjectifs», dans le cadre desquels la CCM évaluait i) la solution technologique proposée, ii) la gestion des infrastructures et des problèmes proposée, iii) le degré d'assistance et de soutien proposé par le soumissionnaire lors de la remise du réseau à la JCCM après l'expiration du contrat, iv) une éventuelle offre contraignante d'achat du réseau à la JCCM après l'expiration du contrat, et v) le niveau de détail fourni par le soumissionnaire dans son plan de rendement du réseau.

(16) Les pondérations attribuées à chaque critère d'attribution étaient indiquées dans les «spécifications administratives particulières», précisant le nombre maximal de points pouvant être obtenus pour chaque critère et sous-critère d'attribution.

(17) En ce qui concerne les spécifications techniques du réseau à haut débit classique, la JCCM exigeait, dans le dossier d'appel d'offres, pour toutes les zones de couverture obligatoire, un débit descendant minimal de 2 Mbps, pouvant être augmenté jusqu'à 4 Mbps au moins, et un débit ascendant de 512 Kbps. La latence maximale était fixée à 150 ms et la gigue maximale à 30 ms. Le réseau devait garantir au moins 20 % de la vitesse nominale contractuelle aux heures de pointe ([11]). La durée de ces heures de pointe lors desquelles la vitesse de transmission par utilisateur final était plus faible ne pouvait pas dépasser deux heures par jour. Les volumes de données mis à la disposition des clients finals devaient être illimités.

([9]) Parmi les opérateurs consultés figuraient Abertis Telecom S.A., Telefónica España S.A., Telecom CLM, IberBand S.A., Radio Banda Ancha et Ensinca Networks S.L. et les opérateurs de réseau mobile Orgedor, Yoigo, Vodafone España S.A.U. et Telefónica Móviles S.A.

([10]) Tous les opérateurs de haut débit de la région de Castille-La Manche étaient légalement tenus de soumettre chaque année à la JCCM un plan de déploiement territorial du réseau accompagné d'un rapport détaillant l'emplacement de leurs installations existantes et contenant un calendrier pour toutes les nouvelles installations prévues.

([11]) Conformément au cahier des charges technique, «[i]l y a lieu de garantir, lorsque la concurrence pour les utilisateurs est à son maximum (heures de pointe), un débit minimal pour chaque utilisateur correspondant à 20 % de la vitesse nominale contractuelle; en aucun cas le volume de trafic reçu ou émis par l'utilisateur ne pourra être limité».

(18) La JCCM exigeait également du soumissionnaire retenu qu'il propose la téléphonie vocale/voix sur IP ([12]) et qu'il fournisse un point d'interconnexion du réseau auquel des opérateurs tiers pourraient obtenir un accès en gros au réseau. Dans la clause 4.2 des «spécifications techniques particulières», la JCCM obligeait les soumissionnaires à proposer des services d'accès en gros et à faire en sorte que les autres opérateurs de communications électroniques soient en mesure de fournir aux utilisateurs finals des zones cibles, au niveau de la vente de détail, des services haut débit classique répondant aux mêmes normes de qualité, de fiabilité et de disponibilité que celles requises dans les «spécifications techniques particulières». Le soumissionnaire retenu devait achever le déploiement du réseau à haut débit classique dans un délai d'un an à compter de la signature du contrat.

(19) Les spécifications techniques des documents d'appel d'offres distinguaient deux composantes différentes du réseau à haut débit classique à déployer: i) le «réseau d'accès» et ii) le «réseau de transport». Le réseau d'accès était défini comme la partie du réseau à haut débit comprise entre le nœud d'accès et l'utilisateur final. Le réseau de transport était défini comme la partie du réseau à haut débit entre les nœuds centraux de l'opérateur et les équipements d'accès. Le réseau d'accès pouvait être filaire ou sans fil, et le soumissionnaire retenu devait fournir tous les équipements nécessaires, à l'exception des équipements destinés aux utilisateurs finals. Le réseau de transport devait être un réseau multiservices pouvant également être utilisé pour la fourniture de services de communications électroniques autres que les services haut débit classique.

(20) En outre, les spécifications techniques des documents d'appel d'offres permettaient la réutilisation de l'infrastructure existante, y compris de l'infrastructure utilisée pour le passage de la télévision analogique terrestre à la télévision numérique terrestre dans la région de Castille-La Manche (infrastructure TNT).

(21) Selon les autorités espagnoles, l'appel d'offres publié au Journal officiel de Castille-La Manche contenait un lien vers un site internet de la JCCM ([13]), où se trouvaient les «spécifications administratives particulières» et les «spécifications techniques particulières» et qui comportait une page «Questions fréquemment posées». Selon les autorités espagnoles, ce site internet énumérait des questions et réponses relatives à la procédure d'appel d'offres ouvert et comprenait une liste des infrastructures qui avaient été utilisées pour la mise en œuvre du plan de transition vers la télévision numérique terrestre (TNT), ainsi que les coordonnées de leurs propriétaires, qui avaient été contractuellement tenus d'accorder l'accès à ces infrastructures à tous les soumissionnaires aux fins de la mise en place d'un réseau à haut débit classique ([14]).

(22) La JCCM a reçu cinq offres. Deux offres, émanant de Telecom CLM et de Telefónica España S.A. (ci-après «Telefónica»), répondaient à toutes les exigences techniques et ont été examinées dans le cadre de la procédure de sélection.

(23) L'offre de Telecom CLM proposait une solution sans fil fondée sur la technologie WIMAX pour 100 % des zones cibles obligatoires et environ 56 % des zones cibles facultatives supplémentaires. Pour les autres zones facultatives, Telecom CLM proposait une solution satellitaire. Cette combinaison assurait une couverture en haut débit classique pour toutes les zones cibles (obligatoires et facultatives) spécifiées dans les documents d'appel d'offres. Telecom CLM proposait d'établir et d'exploiter le réseau pour un montant de 15,85 millions d'EUR et a obtenu 1,76 point sur 10 pour le critère du prix dans le cadre de la procédure de sélection.

(24) La solution satellitaire proposée par Telecom CLM pour environ 44 % des zones cibles facultatives ne satisfaisait pas aux exigences techniques en matière de latence et de gigue maximales, mais l'offre de Telecom CLM était recevable, car ces exigences techniques ne s'appliquaient qu'aux zones cibles obligatoires (voir considérant 17 ci-dessus) et, pour ces zones, l'offre de Telecom CLM était fondée sur la technologie WIMAX, ce qui garantissait le respect de ces exigences.

([12]) La téléphonie vocale/voix sur IP est une méthode de fourniture de communications vocales et de sessions multimédias sur les réseaux de protocole Internet, tels que l'internet. Ce terme fait donc référence à la fourniture de services de communications en passant par l'internet et non par le réseau téléphonique public commuté.

([13]) www.jccm.es/contratacion: le site internet n'était plus accessible au moment de la procédure formelle d'examen et son contenu n'a donc pas pu être vérifié.

([14]) Cette obligation figurait déjà dans les accords de coopération entre la JCCM et les autorités locales qui détenaient la plupart des infrastructures passives concernées. Ces accords avaient été conclus pour le passage de la télévision analogique terrestre à la TNT et prévoyaient l'obligation pour les municipalités d'accorder l'accès à ces infrastructures pour tout déploiement futur d'un réseau à haut débit. Les autres propriétaires des infrastructures passives concernées étaient Telecom CLM et Abertis Telecom S.A., deux bénéficiaires de l'aide octroyée pour la TNT, dont les contrats d'octroi de ladite aide contenaient les mêmes obligations.

(25) L'offre de Telecom CLM prévoyait la création d'un point d'interconnexion à Tolède et contenait les conditions générales de l'octroi d'un accès au réseau aux opérateurs de réseau tiers. Telecom CLM a obtenu au total 76,13 points sur 100 (44,93 points pour les «critères objectifs» et 31,2 points pour les «critères subjectifs»). Elle a notamment obtenu 0 point sur 7 pour le critère d'attribution du prix de l'accès en gros, car les prix d'accès en gros qu'elle proposait étaient supérieurs à ceux proposés par Telefónica.

(26) L'offre de Telefónica proposait une solution technologique mixte censée couvrir l'ensemble des 311 zones cibles obligatoires en utilisant la technologie WIMAX (pour 218 zones cibles), la technologie xDSL (pour 58 zones cibles) et la technologie mobile 3G (pour 35 zones cibles). Telefónica proposait de couvrir environ un tiers des zones facultatives au moyen de la technologie WIMAX, tandis qu'environ deux tiers de ces zones ne seraient pas couvertes du tout. Telefónica proposait, en s'appuyant en grande partie sur sa propre infrastructure existante pour les réseaux mobiles, d'établir et d'exploiter le réseau pour un montant de 16 millions d'EUR et a obtenu au total 46,22 points sur 100 (26,07 points pour les «critères objectifs» et 20,15 points pour les «critères subjectifs»). Elle a notamment obtenu 0 point sur 10 pour le critère de prix et 2 points sur 7 pour le critère d'attribution du prix d'accès en gros.

(27) Le 17 août 2010, à la suite de la procédure de sélection, la JCCM a attribué le marché à Telecom CLM pour un montant de 15,85 millions d'EUR. Le 13 septembre 2010, la JCCM et Telecom CLM ont signé le contrat. Telecom CLM a commencé à exploiter le réseau le 19 septembre 2012.

(28) Telecom CLM a reçu le montant de 15,85 millions d'EUR en cinq tranches entre le 20 avril 2012 et le 26 novembre 2012.

(29) À deux reprises, Telecom CLM a volontairement amélioré les performances du réseau à haut débit classique qu'elle avait fourni dans le cadre du marché. Une première mise à niveau a pris effet le 28 avril 2016, augmentant le débit descendant minimal à 5 Mbps. Une deuxième mise à niveau a pris effet le 4 mai 2018, augmentant le débit descendant minimal à 10 Mbps.

(30) La mesure n'a pas été notifiée à la Commission.

2.4. **Durée**

(31) Le marché a été conclu pour une période de cinq ans renouvelable pour deux ans, au cours de laquelle l'exploitation du réseau devait être assurée par le soumissionnaire retenu. Le marché a été renouvelé à deux reprises, la première fois en 2017 pour une durée d'un an, jusqu'en septembre 2018, et la seconde fois en 2018, jusqu'en septembre 2019.

2.5. **Bénéficiaire**

(32) Le bénéficiaire présumé est Telecom CLM, une société privée ayant son siège à Tolède (Espagne), active dans la fourniture de services de communications électroniques (télévision, radio et haut débit). Elle est contrôlée par Equitix Investment Management Limited, une société d'investissement. La JCCM détient environ 45 % des actions de Telecom CLM.

(33) En 2008, Telecom CLM était propriétaire de 138 centres de télévision analogique terrestre qui faisaient partie du réseau de télévision terrestre de Castille-La Manche, composé d'environ 500 centres émetteurs. Dans le cadre du passage à la TNT, au cours de la période 2008-2009, Telecom CLM a bénéficié d'une aide publique de i) 13,2 millions d'EUR pour numériser ses propres centres émetteurs grâce à l'installation d'équipements de TNT, ii) 6,4 millions d'EUR pour l'exploitation et la maintenance du réseau de la région de Castille-La Manche et iii) 2,26 millions d'EUR pour la construction de 20 nouveaux centres émetteurs TNT ([15]).

([15]) Telecom CLM est devenue propriétaire de six centres de ce type et en a réutilisé un pour le réseau à haut débit classique.

(34) Le 1er octobre 2014, la Commission a adopté la décision C(2014) 6846 final, dans laquelle elle a estimé que cette aide publique reçue par Telecom CLM constituait une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et en a ordonné la récupération ([16]).

(35) En 2018, la Cour de justice, dans ses arrêts du 26 avril 2018 dans les affaires jointes C-91/17 P et C-92/17 P, Cellnex Telecom/Commission, et du 20 septembre 2018 dans l'affaire C-114/17 P, Espagne/Commission, a confirmé la décision de récupération de la Commission ([17]). Au 18 août 2022, Telecom CLM avait remboursé la totalité du principal de l'aide et des intérêts sur la récupération faisant l'objet de la procédure de récupération relative au déploiement de la TNT dans la région de Castille-La Manche (SA.27408).

2.6. **Enquête de la commission du marché des télécommunications espagnole (CMT)**

(36) Le 20 décembre 2010, la CMT a ouvert une procédure administrative d'office afin d'examiner les conditions d'exploitation du réseau à haut débit classique convenues entre la JCCM et Telecom CLM dans le contrat signé le 13 septembre 2010, ainsi que leurs éventuels effets anticoncurrentiels.

(37) Dans sa décision du 23 juin 2011 ([18]), la CMT a conclu que le prix de gros de l'accès à haut débit offert par Telecom CLM à des tiers était trop élevé et, de fait, trop proche des prix de détail du marché des services haut débit classique dans la région. Selon la CMT, le prix de gros de l'accès à haut débit proposé par Telecom CLM ne permettait pas aux fournisseurs de services de détail tiers de réaliser une marge suffisante pour obtenir un bénéfice approprié lorsqu'ils utilisaient les services d'accès en gros fournis par Telecom CLM pour fournir des services haut débit de détail aux utilisateurs finals. La CMT a également constaté que ni les documents d'appel d'offres ni le marché conclu entre la JCCM et Telecom CLM en septembre 2010 ne contenaient de clause de récupération évitant que le soumissionnaire retenu soit surcompensé en cas d'augmentation de la demande de services haut débit dans la zone au-delà des niveaux prévus en l'obligeant à rembourser les bénéfices excédentaires.

(38) Dans sa décision du 23 juin 2011, la CMT a ordonné i) à Telecom CLM d'abaisser le prix facturé aux tiers pour l'accès à haut débit en gros et ii) à la JCCM d'introduire une clause de récupération dans le contrat signé avec Telecom CLM en septembre 2010, imposant à cette dernière de rembourser le pourcentage de bénéfices excédentaires équivalant à la part représentée par les 15,85 millions d'EUR dans le coût total du projet.

2.7. **Modification des prix de l'accès en gros et mécanisme de récupération**

(39) Telecom CLM proposait un accès à haut débit en gros au réseau afin de permettre aux opérateurs tiers de fournir aux utilisateurs finals des zones cibles des services haut débit de détail qui satisfont aux exigences de qualité, de fiabilité et de disponibilité des services de détail telles que définies dans le cahier des charges. La CMT ayant conclu que le prix de gros initialement proposé par Telecom CLM (34,50 EUR) était trop proche de ses propres prix de détail aux utilisateurs finals (37,50 EUR) et également supérieur aux prix de gros de l'accès haut débit dans le secteur, Telecom CLM a revu son offre d'accès à haut débit en gros, l'a modifiée et a réduit son prix avec effet au 15 juillet 2011 et a soumis le nouveau prix à la CMT et à la JCCM, qui l'ont approuvé, le 29 juillet 2011.

(40) Le prix de l'accès à haut débit en gros nouvellement soumis a été ramené à 23,70 EUR, contre 34,50 EUR initialement, ce qui représentait une réduction de 31,3 % et s'est traduit par l'application de prix de l'accès en gros inférieurs de 36,8 % aux prix de détail de Telecom CLM.

([16]) Décision C(2014) 6846 final de la Commission du 1er octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.27408 (C 24/2010) (ex NN 37/2010, ex CP 19/2009) octroyée par les autorités de Castille-La Manche en faveur du déploiement de la télévision numérique terrestre dans des zones éloignées et moins urbanisées de Castille-La Manche (déploiement de la TNT à Castille-La Manche, SA.27408, 1.10.2014), disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237771/237771_1657032_272_4.pdf.

([17]) Arrêts de la Cour du 26 avril 2018 dans les affaires jointes C-91/17 P et C-92/17 P, Cellnex Telecom/Commission, ECLI:EU:C:2018:284; et du 20 septembre 2018 dans l'affaire C-114/17 P, Espagne/Commission, ECLI:EU:C:2018:753.

([18]) *Resolución relativa al procedimiento de imposición de condiciones para la explotación de una red de banda ancha en zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha* (MTZ 2010/2249), 23 juin 2011, disponible à l'adresse suivante: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1505025.pdf.

(41) Les documents d'appel d'offres n'exigeaient initialement pas un mécanisme de récupération: en effet, un tel mécanisme avait été jugé superflu, étant donné qu'il avait été considéré que le montant maximal de l'aide, 16 millions d'EUR, serait probablement insuffisant pour le déploiement du réseau et que le projet avait donc peu de chances d'être rentable pour le bénéficiaire. Toutefois, la CMT a décidé que la JCCM devait imposer à Telecom CLM un mécanisme de récupération afin que, en cas d'augmentation de la demande ou de modification du chiffre d'affaires entraînant une hausse des bénéfices générés par l'exploitation du réseau au-delà des bénéfices moyens réalisés dans le secteur, un pourcentage du bénéfice excédentaire équivalant à la part de l'aide reçue par rapport à l'investissement total soit restitué à la JCCM.

(42) La JCCM a donc proposé à la CMT le mécanisme de récupération suivant:

«Le plan d'entreprise figurant dans l'offre sur la base de laquelle ce marché a été attribué était fondé sur un taux d'utilisation du service à haut débit correspondant à 10 % de la population cible. Sur cette base, le chiffre d'affaires annuel devrait représenter 6,3 % du budget d'attribution du marché (15 845 301,84 EUR).

Au cours du premier trimestre de chaque année civile de la période d'exploitation du réseau, le taux d'utilisation du service à haut débit proposé à la population ciblée par le marché sera réexaminé. En fonction de ce réexamen, les critères de récupération suivants seront appliqués:

1) si le taux d'utilisation du service est égal ou inférieur à 12 % de la population cible, aucune récupération ne sera appliquée;

2) si le taux d'utilisation du service est supérieur à 12 % et égal ou inférieur à 15 % de la population cible, la règle de récupération suivante sera appliquée:

Rendement (% du budget alloué) = 0,28 x [taux d'utilisation (%) – 12 %]

3) si le taux d'utilisation du service est supérieur à 15 % de la population cible, la règle de récupération suivante sera appliquée:

Rendement (% du budget alloué) = 0,28 x taux d'utilisation (%) – 2,8 %».

(43) La CMT a approuvé les modifications proposées. Telecom CLM et la JCCM ont mis en œuvre les mesures exigées par la CMT au moyen d'avenants au contrat signé en septembre 2010. Le nouveau mécanisme de récupération est entré en vigueur le 1er juin 2012.

2.8. **Le plaignant**

(44) Le plaignant, Difusión Herciana S.L., est une société privée qui fournit un soutien aux services de radiodiffusion et de télévision, établie à Madrid (Espagne).

(45) Le plaignant a fait valoir que l'attribution du marché à Telecom CLM constituait une aide d'État incompatible en faveur de Telecom CLM. Il soutient que la procédure d'appel d'offres n'a pas garanti le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse et que l'intervention de la JCCM n'a pas été suffisamment validée au moyen d'une consultation publique et de l'élaboration d'une carte. Selon lui, la plupart des zones cibles du projet étaient en fait des zones «grises» au sens des lignes directrices de 2009, et non des zones «blanches». Le plaignant a également affirmé que le projet n'était pas technologiquement neutre étant donné qu'il prévoyait l'utilisation de l'infrastructure TNT existante. Enfin, le plaignant a allégué que les prix de l'accès en gros au réseau à haut débit classique existant pratiqués par Telecom CLM étaient anticoncurrentiels et a critiqué le fait que le contrat signé entre la JCCM et Telecom CLM en septembre 2010 ne contenait pas de clause de récupération.

2.9. **Motifs justifiant l'ouverture de la procédure**

(46) Dans la décision d'ouverture, la Commission a considéré que l'attribution du marché à Telecom CLM constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et que cette aide avait été octroyée en violation des obligations de notification et de non-exécution prévues à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. En particulier, la Commission a considéré que l'attribution du marché à Telecom CLM avait conféré un avantage économique à cette dernière même si le marché avait été attribué à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert.

(47) En outre, la Commission a exprimé des doutes quant à la compatibilité de l'attribution du marché à Telecom CLM avec les lignes directrices de 2009.

(48) Premièrement, il est apparu à la Commission que la JCCM n'avait pas consulté publiquement les parties prenantes au sujet de cet investissement public spécifique afin de recenser les plans d'investissement privés existants ou futurs dans les zones cibles, mais avait uniquement procédé à une analyse de marché afin de recenser les réseaux à haut débit existants en utilisant des données déjà disponibles (voir considérant 30 de la décision d'ouverture). Deuxièmement, la Commission craignait que la procédure d'appel d'offres menée par la JCCM n'ait pas été conforme aux dispositions des lignes directrices de 2009 en ce qui concerne la transparence et l'offre économiquement la plus avantageuse (voir considérant 31 de la décision d'ouverture). Troisièmement, la Commission craignait que la mesure ne remplisse pas la condition des lignes directrices de 2009 relative à la neutralité technologique (voir considérant 32 de la décision d'ouverture). Quatrièmement, la Commission craignait que la mesure ne soit pas conforme aux exigences des lignes directrices de 2009 relatives à l'accès en gros et à un mécanisme de récupération destiné à éviter la surcompensation (voir considérant 33 de la décision d'ouverture). Enfin, la Commission considérait que, conformément au principe établi dans l'affaire Deggendorf ([19]), le fait que Telecom CLM n'avait pas encore remboursé l'aide déclarée incompatible avec le marché intérieur par la Commission dans l'affaire SA.27408 ([20]) devait être pris en considération dans l'appréciation de la compatibilité de la mesure (voir considérant 37 de la décision d'ouverture).

(49) Par conséquent, la Commission n'a pas pu exclure que l'attribution du marché à Telecom CLM en septembre 2010 soit incompatible avec le marché intérieur.

3. OBSERVATIONS DU ROYAUME D'ESPAGNE

3.1. Généralités

(50) Dans sa réponse à la décision d'ouverture, le Royaume d'Espagne a présenté des observations formulées par la JCCM, faisant valoir, d'une part, qu'aucun avantage économique n'avait été conféré à Telecom CLM et, d'autre part, que, si l'on considérait tout de même qu'une aide d'État avait été octroyée, cette aide était compatible avec le marché intérieur, étant donné qu'elle était conforme aux lignes directrices de 2009. Le Royaume d'Espagne a également soutenu que l'aide alléguée devait être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu du RGEC ([21]).

3.2. Absence d'avantage économique

(51) Selon le Royaume d'Espagne, la décision d'ouverture ne précise pas l'avantage spécifique que Telecom CLM aurait prétendument obtenu et explique uniquement pourquoi l'existence d'un avantage ne pouvait être exclue. Le Royaume d'Espagne souligne que la nouvelle infrastructure a été acquise directement et exclusivement par la JCCM et non par Telecom CLM, et que l'exploitation du réseau à haut débit classique par Telecom CLM pendant cinq ans n'a pas été rentable.

(52) Le Royaume d'Espagne précise qu'un avantage n'aurait pu exister que si la compensation versée à Telecom CLM pour ses services avait dépassé le prix du marché. Toutefois, une procédure d'appel d'offres ouverte avait garanti que le montant des fonds publics octroyés était limité au minimum nécessaire à la mise en œuvre du projet.

(53) Le Royaume d'Espagne considère que l'existence d'un avantage doit être appréciée en comparant la situation financière du bénéficiaire à la suite de la mesure avec sa situation financière hypothétique si la mesure n'avait pas été adoptée. Le Royaume d'Espagne fait valoir que les sommes versées à Telecom CLM dans le cadre du marché attribué n'excédaient pas les coûts qu'elle a exposés pour déployer le réseau à haut débit classique dans le cadre du marché et que Telecom CLM n'a donc pas bénéficié d'une meilleure situation financière après l'attribution du marché en septembre 2010.

([19]) Arrêt de la Cour du 15 mai 1997 dans l'affaire C-355/95 P, Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD)/Commission des Communautés européennes et République fédérale d'Allemagne, ECLI:EU:C:1997:241.

([20]) Voir note de bas de page n° 16 ci-dessus.

([21]) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1) (RGEC).

(54) Enfin, le Royaume d'Espagne reconnaît que le soutien financier octroyé à Telecom CLM lui a permis d'entrer sur un nouveau marché. Toutefois, selon lui, la facilitation de l'entrée sur le marché ne saurait être considérée comme une aide d'État si ce marché n'était pas rentable ([22]).

3.3. **Compatibilité de la mesure en vertu des lignes directrices de 2009**

(55) Le Royaume d'Espagne conteste l'analyse effectuée par la Commission dans la décision d'ouverture, en faisant valoir que la Commission a analysé la compatibilité de la mesure au moment de l'attribution du marché à Telecom CLM. Selon le Royaume d'Espagne, pour évaluer l'impact du projet sur la concurrence, le moment adéquat pour l'analyse serait le début de l'exploitation du réseau à haut débit classique déployé en septembre 2012, c'est-à-dire après la mise en œuvre par la JCCM et Telecom CLM des modifications ordonnées par la CMT.

3.3.1. *Consultation des parties intéressées*

(56) En ce qui concerne la consultation des parties intéressées, le Royaume d'Espagne affirme que la JCCM a mené une consultation approfondie de toutes les parties concernées par la mesure, conformément aux lignes directrices de 2009. Il souligne que les lignes directrices de 2009, contrairement à celles de 2013 ([23]), n'exigeaient pas une consultation publique des parties intéressées, mais plutôt une «consultation approfondie» des parties prenantes. Selon le Royaume d'Espagne, la JCCM a mené de nombreuses consultations bilatérales avec tous les opérateurs qui déployaient des services haut débit dans la région à l'époque. Les premiers contacts auraient eu lieu entre mai et octobre 2009. Les opérateurs concernés étaient connus de la JCCM en raison de l'obligation légale imposée aux opérateurs de haut débit de présenter chaque année des plans de déploiement territorial. Selon le Royaume d'Espagne, la Commission a reconnu, dans d'autres affaires, que l'approche adoptée par la JCCM constituait une consultation approfondie au sens des lignes directrices de 2009.

(57) En ce qui concerne l'absence de consultation du plaignant, le Royaume d'Espagne souligne que ce dernier n'était pas enregistré en tant qu'opérateur de haut débit auprès de la CMT. Le Royaume d'Espagne suggère, en se référant aux déclarations prétendument effectuées par le représentant légal du plaignant lors d'une réunion avec la JCCM en mai 2016, que le plaignant n'a jamais fourni de services haut débit par le passé et n'avait aucun intérêt à le faire à l'avenir.

3.3.2. *Carte des zones cibles*

(58) Compte tenu des doutes de la Commission, fondés sur les constatations de la CMT dans sa décision du 23 juin 2011, quant à la qualification par la JCCM des 461 zones cibles comme étant des zones «blanches» au sens des lignes directrices de 2009, le Royaume d'Espagne réaffirme que les 461 zones cibles étaient toutes des zones «blanches» au sens desdites lignes directrices. Le Royaume d'Espagne explique l'appréciation divergente de la CMT par le fait que cette dernière n'avait élaboré une carte qu'au niveau municipal et avait qualifié de zones cibles «grises» les municipalités ayant une couverture en haut débit égale ou supérieure à 50 % de leur population. La JCCM, en revanche, a analysé les zones cibles du projet à un niveau plus détaillé en subdivisant les municipalités de la région en de nombreux districts et en recensant les zones cibles «blanches» sur cette base.

([22]) Dans le cadre de l'enquête préliminaire, le Royaume d'Espagne avait fait valoir que, bien que la JCCM n'ait pas confié le projet à Telecom CLM en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), elle pouvait prendre des mesures, conformément à la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51) (ci-après la «directive "service universel"»), afin d'assurer la fourniture de services autres que ceux couverts par la notion de service universel, tels que les services haut débit (voir considérant 11 de la décision d'ouverture). La Commission a examiné et rejeté cet argument dans la décision d'ouverture (voir considérant 20 de la décision d'ouverture). Le Royaume d'Espagne n'a pas formulé d'observations sur ce point dans ses observations sur la décision d'ouverture et n'affirme plus que le projet a été confié à Telecom CLM conformément à la directive «service universel».

([23]) Communication de la Commission — Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 25 du 26.1.2013, p. 1) (ci-après les «lignes directrices de 2013»).

3.3.3. *Procédure de sélection*

(59) En réponse aux doutes de la Commission quant à la conformité de la procédure d'appel d'offres menée par la JCCM avec les dispositions des lignes directrices de 2009 concernant la transparence et l'offre économiquement la plus avantageuse, le Royaume d'Espagne conteste l'idée selon laquelle les critères d'attribution «subjectifs» (36/100) seraient arbitraires au seul motif que les points correspondants n'étaient pas attribués sur la base de formules mathématiques. Le Royaume d'Espagne se réfère à des décisions antérieures de la Commission ([24]) dans lesquelles celle-ci n'a pas jugé arbitraires de tels critères d'attribution qualitatifs et a considéré que les critères d'attribution «subjectifs» utilisés par la JCCM dans le cadre de la procédure d'appel d'offres étaient conformes aux règles établies par la jurisprudence de la Cour ([25]). En outre, la CCM a précisé dans les documents d'appel d'offres le poids relatif qu'elle accorderait à chacun des critères qualitatifs. S'agissant de la critique formulée par la Commission concernant le faible poids accordé au critère du prix dans le cadre des critères d'attribution (10/100), le Royaume d'Espagne souligne que le bénéficiaire allégué a présenté l'offre la plus basse parmi les offres qui n'ont pas été exclues de la procédure de sélection finale au motif qu'elles ne répondaient pas aux exigences techniques du réseau à haut débit classique et fait valoir que la Commission a accepté un faible poids pour le critère de prix dans d'autres affaires ([26]). Le Royaume d'Espagne relève en outre que la CMT n'a détecté aucun problème à cet égard dans sa décision du 23 juin 2011 et renvoie à des décisions antérieures de la Commission dans lesquelles le faible poids attribué au critère du prix n'avait pas été considéré comme problématique ([27]).

3.3.4. *Neutralité technologique*

(60) En ce qui concerne la neutralité technologique du projet faisant l'objet de l'appel d'offres, le Royaume d'Espagne estime que la conception de la mesure n'a pas favorisé une technologie ou plateforme de réseau particulière. Il se réfère aux spécifications techniques figurant dans les documents d'appel d'offres pour souligner que la CCM n'a pas exigé des soumissionnaires qu'ils déploient une solution technologique spécifique, mais les a plutôt invités à proposer la solution qu'ils jugeaient la plus appropriée pour chaque territoire. Le Royaume d'Espagne soutient que le marché faisant l'objet de l'appel d'offres autorisait toute solution technologique tant que celle-ci satisfaisait aux exigences techniques du réseau. À titre d'exemple, il se réfère aux différentes solutions technologiques et combinaisons de technologies proposées par les deux soumissionnaires éligibles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres.

(61) Le Royaume d'Espagne justifie la référence faite, dans les documents d'appel d'offres, à la possibilité de réutiliser l'infrastructure TNT existante par la nécessité de se conformer aux lignes directrices de 2009. Il souligne qu'en vertu des lignes directrices de 2009, les autorités doivent envisager, dans la mesure du possible, la réutilisation des infrastructures existantes. Le Royaume d'Espagne souligne que la possibilité de réutiliser l'infrastructure existante a été proposée à tous les soumissionnaires intéressés et que toutes les offres reçues, à l'exception d'une, s'appuyaient sur cette infrastructure existante.

3.3.5. *Accès en gros et clause de récupération*

(62) En ce qui concerne les doutes de la Commission quant à la compatibilité des conditions d'accès en gros proposées par Telecom CLM et à l'absence de mécanisme de récupération contractuel, le Royaume d'Espagne se borne à souligner que ces problèmes avaient été résolus au 29 juillet 2011. En réponse à la décision de la CMT du 23 juin 2011, Telecom CLM a considérablement réduit ses prix de l'accès en gros pour les tiers et une clause de récupération a été introduite dans le marché conclu entre la JCCM et Telecom CLM.

([24]) Par exemple, la décision en cause dans l'affaire T-169/00, Esedra/Commission, ECLI:EU:T:2002:40.

([25]) Le Royaume d'Espagne renvoie à l'affaire C-513/99, Concordia Bus Finland, ECLI:EU:C:2002:495.

([26]) Le Royaume d'Espagne a expliqué, dans le cadre de l'enquête préliminaire, que la raison pour laquelle le critère de prix ne s'est vu accorder qu'un faible poids était, d'une part, que la JCCM allait acquérir le réseau et était donc intéressée par d'autres critères qualitatifs et, d'autre part, que l'aide de 16 millions d'EUR mise à disposition n'était pas considérée comme suffisante pour le déploiement du réseau, raison pour laquelle on s'attendait à ce que le critère de prix joue un rôle insignifiant (étant donné qu'il était supposé que tous les soumissionnaires auraient besoin de la totalité des 16 millions d'EUR pour le déploiement du réseau) et que, dans ce contexte, accorder trop d'importance au critère du prix aurait conféré un avantage significatif aux opérateurs qui disposaient déjà d'infrastructures dans la région. Le Royaume d'Espagne renvoie également à l'affaire N323/2009; voir la note de bas de page nº 27 ci-dessous.

([27]) Le Royaume d'Espagne renvoie à la décision C(2009) 10259 final de la Commission du 14 décembre 2009 dans l'affaire N323/2009 (SA.28665), Connexions à haut débit dans les zones rurales des Asturies, dans laquelle la Commission a déclaré compatible l'aide octroyée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres dans laquelle le facteur de prix, ainsi que la viabilité financière du projet, s'étaient vu attribuer un poids maximal de 15 points sur un total de 90 points. Cette décision est accessible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/231480/231480_1087482_29_1.pdf.

3.3.6. *RGEC*

(63) Le Royaume d'Espagne estime également que l'attribution du marché, dans la mesure où elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, relève du champ d'application du RGEC et est compatible avec le marché intérieur compte tenu des dispositions qui y sont énoncées. Le Royaume d'Espagne soutient que, conformément à son article 58, le RGEC s'applique rétroactivement aux aides individuelles illégales et que, le 1er juillet 2014, date d'entrée en vigueur du RGEC, toutes les conditions de l'article 52 du RGEC applicables aux mesures en faveur du haut débit étaient remplies.

3.3.7. Principe de l'affaire Deggendorf

(64) Le Royaume d'Espagne soutient que le principe établi dans l'affaire Deggendorf ([28]) ne saurait être appliqué dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité d'une mesure d'aide. Par conséquent, le fait que Telecom CLM n'ait pas remboursé l'aide déclarée comme étant incompatible avec le marché intérieur par la décision de la Commission dans l'affaire SA.27408 ([29]) doit être considéré comme dénué de pertinence aux fins de l'appréciation de la compatibilité de la mesure.

4. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES**

(65) La Commission a reçu des observations sur la décision d'ouverture de la procédure de la part d'une partie intéressée, à savoir le bénéficiaire de l'aide présumée, Telecom CLM.

4.1. **Généralités**

(66) Telecom CLM axe dans une grande mesure ses arguments sur les mêmes points que le Royaume d'Espagne. Premièrement, elle fait valoir qu'elle n'a reçu aucun avantage économique. Deuxièmement, elle considère que la mesure n'a pas été sélective et n'a pas affecté les échanges entre États membres. Troisièmement, elle soutient que, même si l'attribution du marché devait être considérée comme une aide d'État, celle-ci serait compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de la décision 2005/842/CE de la Commission (la décision SIEG de 2005) ([30]), en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et des lignes directrices de 2009, ainsi qu'en vertu du RGEC.

4.2. **Absence d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE**

4.2.1. *Avantage économique*

(67) Telecom CLM soutient que le marché attribué à Telecom CLM en août 2010 et signé par Telecom CLM et la JCCM en septembre 2010 constituait un mandat par lequel la JCCM confiait à Telecom CLM l'exécution d'un SIEG. Sur la base de cette constatation, Telecom CLM affirme que les principes établis par la Cour dans son arrêt Altmark ([31]) étaient applicables à la compensation versée par la JCCM à Telecom CLM en contrepartie de l'exécution du SIEG convenu.

([28]) Voir note de bas de page n° 19 ci-dessus.
([29]) Voir note de bas de page n° 16 ci-dessus.
([30]) 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) (ci-après la «décision SIEG de 2005»).
([31]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

Telecom CLM soutient en outre que les quatre conditions ([32]) établies par la Cour dans l'arrêt Altmark sont remplies, raison pour laquelle l'attribution du marché ne représentait pas un avantage économique pour Telecom CLM et ne constituait donc pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(68) À titre subsidiaire, Telecom CLM soutient qu'elle n'a reçu aucun avantage économique étant donné i) que l'infrastructure à haut débit déployée a été directement acquise par la JCCM, ii) qu'il y a eu une procédure d'appel d'offres ouverte pour sélectionner le bénéficiaire, menée conformément aux règles applicables, iii) que la situation financière de Telecom CLM après l'attribution du marché n'était pas meilleure qu'elle ne l'aurait été sans l'attribution de celui-ci, et iv) que le marché auquel Telecom CLM a bénéficié d'un accès facilité n'a pas été rentable. Telecom CLM fait enfin valoir que, quand bien même il y aurait eu un avantage économique, la Commission n'a pas précisé duquel il s'agissait.

4.2.2. *Sélectivité, distorsion de concurrence et incidence sur les échanges entre États membres*

(69) En ce qui concerne les autres exigences de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, Telecom CLM conteste que l'attribution du marché ait été sélective, qu'elle ait faussé ou menacé de fausser la concurrence et qu'elle ait affecté les échanges entre États membres, au motif que la Commission n'a pas suffisamment démontré ou expliqué en quoi ces conditions étaient remplies.

4.3. **Compatibilité de l'aide alléguée**

(70) Telecom CLM considère que l'aide alléguée est compatible avec le marché intérieur.

4.3.1. *Article 106, paragraphe 2, du TFUE et décision SIEG de 2005*

(71) Telecom CLM soutient que même si la Commission devait considérer que l'attribution du marché à Telecom CLM ne remplissait pas les quatre conditions *Altmark*, elle était compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de la décision SIEG de 2005. Telecom CLM fait valoir que la JCCM lui a confié l'exécution d'un SIEG en signant le contrat en septembre 2010 et que la compensation de 15,85 millions d'EUR qui lui a été versée ne dépassait pas les coûts qu'elle a supportés pour l'exécution des obligations de service public reprises dans le contrat. Selon Telecom CLM, l'attribution du marché relevait du champ d'application de la décision SIEG de 2005 étant donné que son chiffre d'affaires annuel moyen avant impôt au cours des deux années précédant l'attribution du marché était inférieur au seuil de 100 millions d'EUR et que le montant de la compensation qu'elle a reçue était inférieur au seuil de 30 millions d'EUR fixé dans la décision SIEG de 2005.

4.3.2. *Article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et lignes directrices de 2009*

(72) Les observations de Telecom CLM concernant la compatibilité de l'attribution du marché au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et des lignes directrices de 2009 reproduisent largement les arguments présentés par le Royaume d'Espagne dans sa réponse à la décision d'ouverture.

([32]) Les quatre conditions de l'arrêt Altmark sont les suivantes:
l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;
les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;
la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable; et
lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(73) Les observations de Telecom CLM sur la carte des zones cibles élaborée par la JCCM et les consultations des parties prenantes sont en substance identiques aux observations du Royaume d'Espagne résumées dans les sections 3.3.1 et 3.3.2 ci-dessus.

(74) En ce qui concerne la procédure d'appel d'offres ouverte menée par la JCCM, Telecom CLM soutient que l'utilisation de critères d'attribution *qualitatifs* par la JCCM était conforme aux règles de passation des marchés publics et à la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil ([33]), en particulier, ainsi qu'aux lignes directrices de 2009. Telecom CLM soutient que la Commission interprète de manière erronée la notion d'*offre économiquement la plus avantageuse* en l'assimilant à l'offre présentant le *prix le plus bas*. Tous les autres arguments à cet égard sont en substance identiques à ceux avancés par le Royaume d'Espagne et résumés à la section 3.3.3 ci-dessus.

(75) Les observations de Telecom CLM sur la neutralité technologique de l'offre, l'obligation d'accès en gros et la clause de récupération sont, elles aussi, en substance identiques aux observations du Royaume d'Espagne résumées dans les sections 3.3.4 et 3.3.5 ci-dessus.

4.3.3. *RGEC*

(76) Telecom CLM soutient en outre que la mesure était soumise à l'application rétroactive du RGEC et que toutes les exigences du RGEC étaient remplies à la date d'entrée en vigueur de ce dernier, le 1er juillet 2014. Selon elle, le fait qu'elle doive encore rembourser l'aide illégale qui lui a été octroyée dans l'affaire SA.27408 ne signifiait pas que le RGEC ne lui était pas applicable ([34]). Telecom CLM fait valoir à cet égard que l'article 1er, paragraphe 4, point a), du RGEC ne s'applique qu'aux régimes d'aides, alors que la mesure était une mesure individuelle. En outre, le 1er juillet 2014, date d'entrée en vigueur du RGEC, et date à laquelle ce dernier s'appliquait donc à la mesure, il n'existait pas encore d'ordre de récupération d'une aide d'État illégale dans l'affaire SA.27408 étant donné que la décision définitive avec ordre de récupération dans cette affaire n'a été adoptée que le 1er octobre 2014.

4.3.4. *Principe de la jurisprudence Deggendorf*

(77) Telecom CLM soutient que l'aide qu'elle a reçue dans l'affaire SA.27408 et son non-remboursement n'étaient pas pertinents pour la compatibilité de la mesure. Elle considère également qu'il n'était plus nécessaire d'effectuer le moindre remboursement de l'aide illégale reçue dans l'affaire SA.27408, étant donné qu'elle avait transféré à la JCCM tous les équipements de radiodiffusion TNT qui lui appartenaient en mai 2013.

5. **APPRÉCIATION DE LA MESURE**

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

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

(79) Par conséquent, une mesure ne peut être considérée comme une aide d'État que si toutes les conditions cumulatives suivantes sont réunies: i) le bénéficiaire de la mesure doit être une «entreprise», ii) la mesure doit être octroyée au moyen de ressources d'État et être imputable à l'État, iii) la mesure doit conférer un avantage économique à l'entreprise, iv) l'avantage économique doit être sélectif, v) et la mesure doit avoir un effet sur les échanges et la concurrence.

5.1.1. *Entreprise*

(80) Les entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont les entités exerçant une activité économique, indépendamment de leur statut juridique et de leur mode de financement ([35]).

([33]) Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

([34]) Voir note de bas de page n° 16 ci-dessus.

([35]) Arrêt de la Cour du 10 janvier 2006 dans l'affaire C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., ECLI:EU:C:2006:8, point 107.

(81) Le bénéficiaire direct de la mesure est Telecom CLM.

(82) Le 17 août 2010, Telecom CLM s'est vu attribuer un marché pour la mise en place et l'exploitation d'un réseau à haut débit classique dans les districts ruraux non desservis des municipalités de la région de Castille-La Manche, pour un montant de 15,85 millions d'EUR. Telecom CLM a dû développer et mettre en place l'infrastructure d'un réseau à haut débit classique pour la JCCM et s'est vu accorder le droit d'exploiter ce réseau pendant une période initiale de cinq ans. Ce droit d'exploiter le réseau a ensuite été prolongé deux fois d'un an, jusqu'en septembre 2019.

(83) Telecom CLM a utilisé directement l'infrastructure pour fournir des services de gros aux demandeurs d'accès et des services haut débit de détail, y compris la téléphonie vocale/voix sur IP, aux utilisateurs finals des zones cibles. Il s'agit là d'une activité économique. Telecom CLM est donc considérée comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.2. *Ressources d'État et imputabilité*

(84) Les ressources d'État comprennent toutes les ressources du secteur public ([36]), y compris les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres) ([37]) et, dans certaines circonstances, les ressources d'organismes privés. Lorsqu'une autorité publique octroie un avantage à un bénéficiaire, la mesure est imputable à l'État, même si l'autorité en question jouit d'une autonomie juridique à l'égard d'autres autorités publiques.

(85) En l'espèce, la mesure a été financée à parts égales par le gouvernement national espagnol et la JCCM, une entité intra-étatique et une autorité publique au niveau régional, et a été octroyée dans le cadre d'un appel d'offres organisé par la JCCM. La Commission conclut donc que la mesure a été octroyée au moyen de ressources d'État et qu'elle était imputable au Royaume d'Espagne.

5.1.3. *Avantage économique*

(86) Un avantage, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, correspond à tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché, sans l'intervention de l'État ([38]).

5.1.3.1. Telecom CLM n'a pas été chargée de l'exécution d'un SIEG

(87) Selon la jurisprudence *Altmark* ([39]), le financement octroyé par l'État pour l'exécution d'un SIEG au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE ne constitue pas un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, pour autant que quatre conditions principales ([40]) soient remplies.

(88) Les quatre conditions Altmark sont les suivantes:

1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;

2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;

3) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable; et

4) lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

([36]) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Air France/Commission, ECLI:EU:T:1996:194, point 56.
([37]) Arrêt du Tribunal du 6 mars 2002 dans les affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava e.a./Commission, ECLI:EU:T:2002:61, point 57.
([38]) Arrêt de la Cour du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.
([39]) Voir note de bas de page n° 31 ci-dessus.
([40]) Voir note de bas de page n° 32 ci-dessus.

(89) La première condition exige que le bénéficiaire d'un mécanisme de financement d'un SIEG par l'État ait été formellement investi de l'exécution d'un SIEG, dont les obligations doivent être clairement définies.

(90) Le Royaume d'Espagne ne considère toutefois pas qu'un SIEG a été attribué (voir section 3.2 ci-dessus). Telecom CLM fait valoir que le marché qui lui a été attribué constituait un mandat par lequel la JCCM confiait à Telecom CLM l'exécution d'un SIEG (voir considérant 67 ci-dessus).

(91) L'existence d'un mandat au sens de la première condition Altmark susmentionnée exige qu'une mission de service public soit confiée au moyen d'un acte, qui peut prendre la forme d'un contrat. Toutefois, cet acte doit au moins préciser, entre autres, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation et les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières ([41]).

(92) Le contrat conclu entre la JCCM et Telecom CLM ne contenait pas de clause de récupération et, partant, ne prévoyait aucune modalité permettant d'éviter et de récupérer d'éventuelles surcompensations. Un mécanisme de récupération n'a été intégré au contrat qu'en juillet 2011 en réaction à l'intervention de la CMT, soit près d'un an après l'attribution et la signature du marché, respectivement en août et septembre 2010.

(93) En outre, le marché attribué à Telecom CLM ne fait pas référence à l'attribution à celle-ci d'un SIEG ou d'autres obligations de service public, pas plus qu'il ne fixe les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation à verser à Telecom CLM pour l'exploitation d'un SIEG. Cela indique également que la JCCM n'avait pas l'intention d'attribuer un SIEG ou d'autres obligations de service public à Telecom CLM lors de l'attribution du marché. Il ne saurait donc être considéré que la JCCM a confié à Telecom CLM l'exécution d'obligations de service public lors de l'attribution et de la signature du marché faisant l'objet de l'appel d'offres.

(94) En raison du caractère cumulatif des quatre critères Altmark, si l'un de ces critères n'est pas rempli, la compensation sera réputée constituer un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Étant donné qu'au moins un des quatre critères Altmark n'est pas rempli en l'espèce, la Commission conclut que l'argument selon lequel la JCCM aurait confié l'exécution d'un SIEG à Telecom CLM au moyen du marché attribué devait donc être rejeté.

5.1.3.2. L'attribution du marché en tant qu'avantage économique

(95) La JCCM a attribué à Telecom CLM un marché pour la mise en place d'un réseau à haut débit classique censé être acquis directement par la JCCM et pour son exploitation par Telecom CLM à ses propres risques économiques pendant cinq ans, avec la possibilité de prolonger cette période de deux ans supplémentaires. Telecom CLM s'est vu octroyer 15,85 millions d'EUR, versés en cinq tranches entre le 20 avril 2012 et le 26 novembre 2012, à la suite de l'achèvement de la mise en place de l'infrastructure à haut débit classique.

(96) Par conséquent, outre le montant octroyé pour le déploiement du réseau à haut débit classique, dont la JCCM devait faire l'acquisition, Telecom CLM a obtenu le droit d'exploiter le réseau pendant au moins cinq ans et a donc eu le droit de bénéficier des avantages économiques découlant de cette exploitation tant pour la fourniture de services de gros que pour la fourniture de services de détail.

(97) La Commission considère que, sur la base des factures adressées par Telecom CLM à la JCCM dans le cadre du déploiement du réseau à haut débit classique, à la lumière des études sur les coûts du déploiement d'un réseau à haut débit classique dans les zones cibles qui avaient été réalisées par la JCCM (voir considérant 13 ci-dessus), et à la lumière des observations du Royaume d'Espagne et de Telecom CLM, le prix de 15,85 millions d'EUR pour lequel le marché a été attribué couvrait en principe les coûts de mise en place du réseau à haut débit classique. Toutefois, Telecom CLM a non seulement déployé le réseau à haut débit classique, mais a également pu bénéficier de ses avantages économiques, à savoir la fourniture commerciale de services d'accès en gros aux opérateurs de communications électroniques ainsi que de services haut débit classique de détail aux utilisateurs finals, y compris des services de téléphonie vocale/voix sur IP, pendant au moins cinq ans.

([41]) Voir 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), point 52.

(98) Les exploitants qui utilisent l'infrastructure subventionnée pour fournir des services aux utilisateurs finals bénéficient d'un avantage si l'utilisation de l'infrastructure leur procure un avantage économique qu'ils n'auraient pas obtenu aux conditions normales du marché ([42]). Dans le cas d'infrastructures à haut débit, les opérateurs qui utilisent l'infrastructure financée par des fonds publics pour fournir des services aux utilisateurs finals bénéficient d'un avantage si le montant qu'ils paient pour le droit d'exploiter l'infrastructure est inférieur à celui qu'ils paieraient pour une infrastructure comparable dans des conditions normales de marché ([43]).

(99) Dans le cadre de l'attribution du marché, Telecom CLM a déployé le réseau aux frais de la JCCM et a acquis le droit d'exploiter et d'exploiter le réseau à haut débit classique de la JCCM pendant au moins cinq ans sans rémunération. Dans des conditions normales de marché, les opérateurs/propriétaires d'infrastructures à haut débit génèrent des recettes en mettant leur réseau à la disposition d'autres opérateurs ou en fournissant des services de détail aux utilisateurs finals. En outre, les demandeurs d'accès paient aux opérateurs/propriétaires de ce réseau des prix d'accès en gros pour le droit d'utiliser l'infrastructure à haut débit. Par conséquent, la JCCM aurait pu générer des recettes en mettant le réseau déployé à la disposition des demandeurs d'accès et en fournissant des services aux utilisateurs finals. Tel était également le cas de Telecom CLM, qui vendait des services haut débit de détail aux utilisateurs finals, y compris la téléphonie vocale/voix sur IP, et des services de gros à des tiers pour son propre bénéfice économique.

(100) Le Royaume d'Espagne et Telecom CLM font valoir que Telecom CLM n'a pas bénéficié d'un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE étant donné que la JCCM a directement acquis l'infrastructure que devait développer Telecom CLM, que la procédure d'appel d'offres ouverte garantissait que le montant des fonds octroyés à Telecom CLM soit limité au minimum nécessaire, que la situation financière de Telecom CLM n'était pas meilleure après l'attribution du marché qu'auparavant et que le réseau à haut débit classique exploité par Telecom CLM n'était pas rentable (voir considérants 51 à 54 et 68 ci-dessus).

(101) Comme indiqué ci-dessus (voir considérants 95 à 99), si le nouveau réseau à haut débit classique déployé a été acquis directement par la JCCM et non par Telecom CLM, cette dernière s'est vu accorder le droit exclusif de l'exploiter pendant cinq ans; c'est pourquoi elle a bénéficié d'un avantage économique grâce au marché attribué.

(102) S'agissant de l'argument selon lequel le réseau à haut débit classique exploité par Telecom CLM au cours de la période de cinq ans plus deux ans n'aurait pas été rentable, le Royaume d'Espagne et Telecom CLM ne l'ont pas étayé par des éléments de preuve. En tout état de cause, cet argument est dénué de pertinence aux fins de déterminer l'existence d'un avantage économique pour Telecom CLM au moment de l'attribution du contrat. Ce qui importe, c'est de savoir si les organismes publics se sont comportés comme un opérateur en économie de marché l'aurait fait en pareille situation. Or, un opérateur en économie de marché se trouvant dans une situation similaire à celle de la JCCM n'aurait pas accordé à l'opérateur du réseau à haut débit classique non encore mis en place le droit d'exploiter cette infrastructure pendant cinq ans plus deux ans pour son propre bénéfice économique sans rémunération au niveau du prix du marché. Un opérateur en économie de marché se trouvant dans une situation similaire à celle de la JCCM aurait cherché à maximiser son propre bénéfice économique. Le Royaume d'Espagne n'a toutefois fourni aucun élément prouvant qu'un opérateur de marché aurait accordé le droit d'exploiter l'infrastructure à haut débit sans aucune rémunération. Au contraire, les documents disponibles montrent qu'en vertu du contrat attribué, Telecom CLM pouvait exploiter l'infrastructure et fournir ses services, y compris la téléphonie vocale/voix sur IP, contre paiement aux demandeurs d'accès en gros et aux utilisateurs finals, à ses propres risques économiques et pour son propre bénéfice économique, sans verser de contrepartie à la JCCM, propriétaire, au niveau du prix du marché.

(103) La Commission observe en outre qu'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle pourrait éliminer l'aide sous certaines conditions dans le cas d'une concession pour l'exploitation de l'infrastructure, notamment si le droit est attribué à un prix positif. Toutefois, l'appel d'offres ne remet pas en cause l'existence d'un avantage économique pour Telecom CLM, étant donné qu'il n'incluait aucun prix positif à verser par le bénéficiaire au propriétaire de l'infrastructure pour l'exploitation de celle-ci. Le contrat attribué a permis à Telecom CLM d'exercer une activité commerciale, à savoir l'exploitation de l'infrastructure pour son propre bénéfice économique pendant cinq ans plus deux ans, à des conditions qu'elle ne pourrait obtenir sur le marché par d'autres moyens.

([42]) Voir point 223 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1) (ci-après la «communication sur la notion d'aide d'État»).

([43]) Voir point 223 de la communication sur la notion d'aide d'État (note de bas de page n° 42 ci-dessus).

(104) Enfin, en ce qui concerne la situation financière du bénéficiaire à la suite de la mesure et sa situation financière hypothétique en l'absence de la mesure, la Commission considère que la prise en considération de ce principe général ne modifie pas le résultat de l'analyse de l'existence d'un avantage économique pour Telecom CLM. Le Royaume d'Espagne et Telecom CLM font valoir que la compensation versée à Telecom CLM n'a pas dépassé ses coûts et que Telecom CLM n'a donc pas bénéficié d'une meilleure situation financière après l'attribution du contrat en septembre 2010. Ils ne tiennent toutefois pas compte, dans ce cadre, du fait que Telecom CLM s'est également vu accorder le droit d'exploiter l'infrastructure haut débit classique pour son propre bénéfice économique pendant cinq ans plus deux ans sans verser de rémunération à la JCCM, propriétaire, au niveau du prix du marché.

(105) La Commission conclut donc que, par l'attribution du contrat, JCCM a accordé à Telecom CLM un avantage, qui n'aurait pas été disponible dans des conditions normales de marché.

5.1.4. *Sélectivité*

(106) Pour entrer dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure d'État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». La mesure favorise Telecom CLM en tant que seul bénéficiaire.

(107) La mesure vise une seule entreprise active dans le secteur des communications électroniques, à l'exclusion de toutes les autres entreprises actives dans ce secteur. Elle est, en outre, limitée à l'utilisation par les opérateurs de réseaux à haut débit classique et ne concerne pas l'exploitation d'une infrastructure générale, qui serait ouverte à toute personne sur une base non discriminatoire.

(108) Étant donné que la présente affaire concerne une mesure d'aide individuelle, l'identification de l'avantage économique (voir considérants 95 à 105 ci-dessus) est suffisante pour étayer la présomption de sélectivité de la mesure ([44]). En tout état de cause, il n'apparaît pas que d'autres entreprises du même secteur ou d'autres secteurs se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable bénéficient du même avantage.

(109) La Commission conclut par conséquent que la mesure est sélective.

5.1.5. *Affectation des échanges et de la concurrence*

(110) Les aides publiques aux entreprises ne constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE que si elles «faussent ou menacent de fausser la concurrence», et ce uniquement dans la mesure où elles «affectent les échanges entre États membres». Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, la notion d'«incidence sur les échanges entre les États membres» est liée à la notion de distorsion de concurrence, les deux étant souvent indissociablement liées. Le Tribunal a déclaré à cet égard que, «lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ([45]).

(111) Le secteur du haut débit en Espagne a accès à d'importants financements privés pour le développement et l'exploitation des réseaux à haut débit classique dans l'ensemble du pays. Une incidence sur les échanges et une distorsion de la concurrence ne sont donc pas exclues.

(112) Le développement et l'exploitation d'infrastructures pour les réseaux à haut débit classique constituent un service dans un secteur libéralisé où il existe généralement, ou pourrait exister, une concurrence. Telecom CLM est active dans ce secteur et a obtenu de la JCCM un avantage financier qui est susceptible d'améliorer sa position concurrentielle par rapport à d'autres entreprises actives dans ce secteur.

([44]) Voir les affaires C-15/14 P, Commission/MOL, ECLI:EU:C:2015:362, point 60; C-270/15 P, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:2016:489, point 49; T-314/15, Grèce/Commission, ECLI:EU:T:2017:903, point 79.

([45]) Arrêt du Tribunal du 4 avril 2001 dans l'affaire T-288/97, Regione Friuli Venezia Giulia/Commission, ECLI:EU:T:2001:115, point 41.

(113) L'intervention de la JCCM dans le développement et l'exploitation d'un réseau à haut débit classique dans 461 districts ruraux et non desservis des municipalités de la région a modifié les conditions existantes du marché. En raison de la mesure, les personnes physiques et les entreprises établies dans ces zones pourraient choisir de s'abonner aux services haut débit classique fournis par Telecom CLM, y compris la téléphonie vocale/voix sur IP, au lieu d'opter pour d'autres solutions fondées sur le marché, éventuellement plus coûteuses, telles que les connexions par satellite.

(114) Les entreprises actives dans le développement et l'exploitation d'infrastructures pour les réseaux à haut débit classique et la fourniture de services haut débit de détail peuvent entrer en concurrence dans les échanges entre États membres, étant donné qu'un grand nombre d'entre elles opèrent dans plus d'un État membre. Les marchés des services de communications électroniques (y compris les marchés du haut débit de gros et de détail) sont ouverts à la concurrence entre les opérateurs et les fournisseurs de services. D'autres entreprises actives sur ces marchés et dans plusieurs États membres peuvent donc être considérées comme affectées par l'avantage financier conféré à Telecom CLM.

(115) La Commission conclut donc à juste titre que la mesure était susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres

5.1.6. *Conclusion*

(116) La Commission conclut que la mesure constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.2. **Légalité de l'aide**

(117) Le Royaume d'Espagne n'a pas notifié la mesure à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE (voir considérant 30 ci-dessus). La Commission conclut par conséquent que la mesure était illégale.

5.3. **Compatibilité de l'aide**

(118) La Commission a apprécié la compatibilité de l'aide au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et sur la base des lignes directrices de 2009, et non au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE ou du RGEC ([46]).

(119) L'article 106, paragraphe 2, du TFUE constitue la base juridique applicable pour apprécier la compatibilité des aides d'État en faveur des SIEG. Il dispose que les entreprises chargées de la gestion de SIEG ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles de concurrence. Toutefois, la Commission a conclu que Telecom CLM n'avait pas été chargée d'un SIEG lorsque la JCCM lui a attribué le contrat en août 2010. En outre, la Commission a établi qu'aucune autre obligation de service public n'avait été confiée à Telecom CLM lors de l'attribution du contrat et que ce dernier ne comportait ni de mécanisme de compensation ni de paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation (voir considérants 87 à 94 ci-dessus).

(120) Conformément à son article 58, paragraphe 1 ([47]), le RGEC s'applique aux aides individuelles octroyées avant son entrée en vigueur, si elles remplissent toutes les conditions énoncées dans le RGEC, à l'exception de l'article 9. En vertu de l'article 52, paragraphe 1, du RGEC en vigueur à l'époque, les aides à l'investissement en faveur du développement de réseaux à haut débit sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, pour autant qu'elles remplissent les conditions prévues à l'article 52 et au chapitre I du RGEC. En vertu de l'article 52, paragraphe 2, du RGEC, seuls les coûts d'investissement sont admissibles. Toutefois, Telecom CLM n'est pas devenue propriétaire du réseau à haut débit classique déployé (voir considérant 10 ci-dessus), raison pour laquelle la Commission considère que Telecom CLM n'avait pas de coûts d'investissement. En outre, l'article 52, paragraphe 3, du RGEC exige qu'une consultation publique ouverte ait été menée afin de vérifier que les zones cibles étaient effectivement des zones «blanches» pour le haut débit classique. Étant donné que la JCCM n'avait procédé qu'à des consultations bilatérales avec tous les opérateurs du haut débit qu'elle savait actifs dans la région (voir considérant 12 ci-dessus), cette exigence du RGEC n'était pas non plus remplie. Partant, la mesure n'entre pas dans le champ d'application du RGEC.

([46]) Voir note de bas de page n° 21 ci-dessus.
([47]) Voir note de bas de page n° 21 ci-dessus.

(121) Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun», peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. En outre, les lignes directrices de 2009 ([48]) constituent la norme pour l'appréciation des aides d'État octroyées pour le déploiement de réseaux à haut débit classique entre le 1er octobre 2009 et le 26 janvier 2013.

(122) Pour qu'une aide soit déclarée compatible, deux conditions doivent être remplies: premièrement, elle doit être destinée à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, et, deuxièmement, elle ne peut pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ([49]).

(123) Au titre de la première condition, la Commission examine:

a) l'activité économique facilitée par l'aide;

b) l'effet incitatif de l'aide, en ce qu'elle modifie le comportement des entreprises concernées de manière à ce qu'elles mènent de nouvelles activités qu'elles n'exerceraient pas sans l'aide ou qu'elles exerceraient d'une manière limitée ou différente ou sur un autre site;

c) l'existence d'une violation de toute disposition du droit de l'Union en lien avec l'aide.

(124) Au titre de la deuxième condition, la Commission évalue les effets positifs de l'aide pour le développement des activités qu'elle entend soutenir et les effets négatifs que la mesure pourrait avoir sur le marché intérieur, en matière de distorsions de la concurrence et d'effets négatifs sur le commerce causés par la mesure. À cet égard, la Commission évalue:

a) les effets positifs de l'aide;

b) si l'aide est nécessaire et ciblée pour remédier à une situation dans laquelle elle peut apporter une amélioration significative que le marché est incapable d'apporter lui-même, en corrigeant, par exemple, une défaillance du marché ou en résolvant des inégalités importantes;

c) si l'aide est un instrument d'intervention approprié pour parvenir à ses objectifs;

d) si l'aide est proportionnée et limitée au minimum nécessaire pour parvenir à ses objectifs et stimuler de nouveaux investissements ou de nouvelles activités dans la zone concernée;

e) les effets négatifs de l'aide sur la concurrence et les échanges entre les États membres.

(125) En guise de dernière étape, la Commission met en balance les effets négatifs de l'aide constatés sur le marché intérieur et les effets positifs de l'aide sur les activités économiques soutenues.

Première condition

5.3.1. *Facilitation du développement d'une activité économique*

(126) La mesure a soutenu le développement des activités économiques de déploiement et d'exploitation d'un réseau à haut débit classique et de fourniture de services haut débit de détail dans les districts des municipalités de Castille-La Manche où le haut débit n'était pas disponible et où le déploiement d'un réseau à haut débit n'était ni attendu ni planifié (voir considérant 12 ci-dessus). La mesure visait expressément à ce que le bénéficiaire fournisse également des services haut débit aux utilisateurs finals sur le marché de détail (voir considérant 10 ci-dessus) et à garantir la disponibilité, pour les utilisateurs finals de ces zones, de services haut débit à une vitesse d'au moins 2 Mbps en débit descendant et d'au moins 512 Kbps en débit ascendant (voir considérant 17 ci-dessus). Le bénéficiaire était également tenu de proposer la téléphonie vocale/voix sur IP et de prévoir un point d'interconnexion du réseau auquel les opérateurs tiers se verraient accorder un accès en gros au réseau (voir considérant 18 ci-dessus). La mesure visait donc à remédier à un problème sur le marché qui empêchait les consommateurs et les entreprises des zones cibles d'avoir accès à des services de communications électroniques, en renforçant ainsi la compétitivité économique des zones cibles.

([48]) Voir note de bas de page nº 6 ci-dessus.
([49]) Arrêt de la Cour du 22 septembre 2020 dans l'affaire C-594/18 P, Autriche/Commission, ECLI:EU:C:2020:742, point 19.

(127) La Commission reconnaît qu'en soutenant la disponibilité d'un réseau et de services haut débit classique dans ces zones cibles et en imposant au bénéficiaire l'obligation d'assurer i) la fourniture de services haut débit aux utilisateurs finals à un débit descendant d'au moins 2 Mbps et à un débit ascendant d'au moins 512 Kbps, y compris la téléphonie vocale/voix sur IP, et ii) l'accès en gros au réseau à haut débit classique via un point d'interconnexion du réseau, la mesure a contribué au développement de ces activités économiques.

5.3.2. *Effet incitatif*

(128) La Commission a examiné si la fourniture d'un réseau à haut débit classique, y compris la fourniture de services haut débit de détail incluant la téléphonie vocale/voix sur IP, aux utilisateurs finals pendant une période de cinq ans plus deux ans aurait été réalisée dans le même délai sans l'aide de l'État ([50]).

(129) L'analyse de marché et les consultations de toutes les parties prenantes concernées effectuées par la JCCM avant le lancement de la procédure d'appel d'offres ont montré qu'il n'existait pas d'infrastructure à haut débit dans les zones cibles et qu'aucun investissement dans le développement du haut débit n'était prévu dans ces zones au cours des trois à quatre années suivant les consultations (voir considérant 12 ci-dessus). Ces travaux ont permis de s'assurer que la mesure ne couvrait que les districts des municipalités de la région de Castille-La Manche qui n'étaient pas couverts par le haut débit au moment de la mise en service du réseau à haut débit classique faisant l'objet du soutien, en septembre 2012. Par conséquent, en l'absence de la mesure, aucun service haut débit de détail incluant la téléphonie vocale/voix sur IP n'aurait été mis à la disposition des utilisateurs finals dans les zones cibles.

(130) En outre, le Royaume d'Espagne et le bénéficiaire affirment tous deux que l'exploitation du réseau à haut débit classique dans les zones cibles n'était pas rentable (voir considérants 51 et 68 ci-dessus). La Commission considère donc que l'exploitation du réseau à haut débit classique, y compris la fourniture de services haut débit aux utilisateurs finals des zones cibles, incluant la téléphonie vocale/voix sur IP, n'aurait pas été entreprise dans le même délai en l'absence de l'aide, et que celle-ci a donc modifié les décisions d'investissement des opérateurs soumissionnaires, y compris de Telecom CLM.

(131) La Commission conclut par conséquent que la mesure a eu un effet incitatif.

5.3.3. *Conformité avec les autres dispositions du droit de l'Union*

(132) Si une mesure d'aide d'État, les modalités dont elle est assortie ou l'activité qu'elle a financée ont entraîné la violation d'une disposition ou de principes généraux du droit de l'Union, l'aide ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur.

(133) La Commission n'a pas connaissance d'une violation potentielle du droit de l'Union qui empêcherait de déclarer la mesure compatible avec le marché intérieur.

Deuxième condition

5.3.4. *Effets positifs de l'aide*

(134) Les 461 zones cibles de la mesure constituaient toutes des districts ruraux de municipalités de la région de Castille-La Manche, dont la population moyenne était de 35 habitants seulement. La JCCM n'a octroyé une aide à Telecom CLM que pour le déploiement et l'exploitation, qui étaient indissociablement liés, étant donné que le contrat faisant l'objet de l'appel d'offres couvrait les deux, sans aucune possibilité de division d'un réseau à haut débit de base dans ces zones, où les utilisateurs finals n'avaient pas encore accès à des services haut débit de détail et où le déploiement d'un réseau à haut débit n'était ni attendu ni planifié au moment où le réseau à haut débit classique faisant l'objet du soutien a commencé à fonctionner en septembre 2012 (voir considérant 12 ci-dessus). Dans ces zones, la mesure a permis aux utilisateurs finals d'accéder à des services haut débit classique à un débit descendant d'au moins 2 Mbps et à un débit ascendant d'au moins 512 Kbps, y compris à des services de téléphonie vocale/voix sur IP, dès le début de l'exploitation du réseau en septembre 2012 (voir considérant 17 ci-dessus). Telecom CLM a amélioré les performances du réseau à deux reprises, en augmentant le débit descendant minimal d'abord à 5 Mbps le 28 avril 2014, puis à 10 Mbps le 4 mai 2018 (voir considérant 29 ci-dessus).

([50]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 50.

(135) Un accès généralisé et abordable aux réseaux et services haut débit a revêtu une importance capitale pour la contribution des technologies à haut débit à la croissance et à l'innovation dans tous les secteurs de l'économie et à la cohésion sociale et territoriale dès 2010.

(136) La Commission opérait alors constamment une distinction entre les régions dans lesquelles il n'existait aucune infrastructure de haut débit ou dans lesquelles il était peu probable qu'elle soit déployée dans un futur proche (zones blanches), les régions où un seul opérateur de réseau haut débit était présent (zones grises) et les régions où deux ou plusieurs fournisseurs de réseaux à haut débit étaient présents (zones noires) ([51]). Par principe, la Commission a toujours considéré que l'aide apportée au déploiement du réseau haut débit dans les zones «blanches» rurales et sous-équipées est conforme aux politiques actuelles de l'Union puisqu'elle favorise la cohésion sociale, territoriale et économique, et s'attaque aux défaillances du marché ([52]).

(137) En octroyant une aide financière en vue de la fourniture de services haut débit dans des zones où le haut débit n'était pas encore disponible et dans lesquelles aucun projet de construction de cette infrastructure n'était prévu dans un futur proche, un terme par lequel il y avait généralement lieu d'entendre une période de trois ans ([53]), les États membres agissent dans l'intérêt d'une véritable cohésion et de leurs objectifs de développement économique. Ainsi, l'intervention du Royaume d'Espagne était conforme à l'intérêt commun.

(138) En outre, dans le cadre de sa stratégie Europe 2020 ([54]), la Commission a présenté, en mars 2010, son initiative phare «Une stratégie numérique pour l'Europe», qui visait à «garantir des bénéfices économiques et sociaux durables grâce à un marché numérique unique basé sur l'Internet à haut et très haut débit et des applications interopérables, permettant l'accès à l'Internet haut débit pour tous en 2013, l'accès à l'Internet à des débits beaucoup plus élevés (30 Mbps ou davantage) pour tous en 2020, et à 50 % ou davantage de ménages européens de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps» ([55]) (soulignement ajouté). Cet objectif a été renforcé par l'engagement pris par la Commission «de promouvoir l'accès à l'Internet et son adoption par tous les citoyens européens, notamment par des actions de soutien à la culture et l'accessibilité du numérique» ([56]).

(139) L'aide octroyée par la JCCM a donc favorisé et développé la cohésion territoriale, sociale et économique. Elle a également contribué à la réalisation de l'objectif de la stratégie numérique visant à fournir un accès au haut débit pour tous d'ici à 2013.

(140) La Commission conclut donc que l'aide a eu des effets positifs dans les zones cibles.

5.3.5. *Nécessité de l'aide: absence de fourniture du service par le marché en raison de défaillances du marché*

(141) Une aide d'État peut être réputée nécessaire lorsqu'elle peut apporter une amélioration significative que le marché n'apporte pas à lui seul. Les aides d'État peuvent, dans certaines conditions, corriger les défaillances du marché, ce qui permet d'en améliorer le fonctionnement et de renforcer la compétitivité.

(142) Il y a défaillance du marché lorsque, livré à lui-même, celui-ci ne parvient pas, en l'absence d'intervention publique, à fournir un résultat positif pour la société. Ce peut être le cas, par exemple, lorsque certains investissements ne sont pas entrepris bien que le bénéfice économique pour la société soit supérieur à leur coût.

(143) Les zones cibles de la mesure étaient des districts de municipalités de la région de Castille-La Manche où les utilisateurs finals n'avaient pas accès à des services haut débit classique et où le déploiement d'un réseau à haut débit n'était ni attendu ni planifié au moment où le réseau à haut débit classique bénéficiant de l'aide a commencé à fonctionner en septembre 2012 (voir considérant 12 ci-dessus).

(144) À cet égard, la JCCM a assuré la disponibilité du réseau à haut débit classique et de services haut débit de détail dans les zones cibles, y compris des services de téléphonie vocale/voix sur IP, qui n'auraient pas été fournis en l'absence du soutien au titre de la mesure. Les recettes réalisables grâce à l'exploitation du réseau et à la fourniture de services de détail, y compris des services de téléphonie vocale/voix sur IP, étaient beaucoup plus limitées dans les zones cibles de la mesure qu'ailleurs en Espagne, en raison de la très faible densité démographique de ces zones, qui comptent seulement 35 habitants en moyenne et 16 000 habitants au total. Le budget maximal disponible pour le projet étant de 16 millions d'EUR, les 461 zones cibles ont été divisées en 311 zones de couverture obligatoire et 150 zones facultatives supplémentaires (voir considérant 13 ci-dessus).

([51]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), points 37 et 40.
([52]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 41.
([53]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 42.
([54]) Communication de la Commission — Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final du 3.3.2010 (ci-après la «communication "Europe 2020"»).
([55]) Communication «Europe 2020», p. 14.
([56]) Ibidem.

(145) Compte tenu de la situation des utilisateurs finals dans les zones cibles de la mesure, qui ne disposaient d'aucun accès au haut débit en 2010, la mesure a contribué à l'objectif d'un accès au haut débit pour tous d'ici à 2013. Cela était nécessaire pour mettre en place un marché unique numérique et pour faire en sorte que tous les résidents puissent y participer et en bénéficier. En outre, comme indiqué au considérant 136 ci-dessus, la Commission a considéré que l'aide apportée au déploiement du réseau à haut débit dans les zones «blanches» rurales et sous-équipées favorisait la cohésion sociale, territoriale et économique et s'attaquait aux défaillances du marché.

(146) En ce qui concerne la conclusion de la JCCM selon laquelle les 461 zones cibles étaient toutes des zones «blanches» au sens des lignes directrices de 2009, la Commission considère que le Royaume d'Espagne a démontré que la JCCM était fondée à parvenir à cette conclusion. Selon le Royaume d'Espagne, les conclusions de la décision de la CMT et les constatations découlant de la carte élaborée par la JCCM n'étaient pas contradictoires (voir considérant 58 ci-dessus). Le Royaume d'Espagne a expliqué que la JCCM avait défini l'ensemble des 461 zones cibles au niveau des districts des municipalités. Si certains de ces districts faisaient partie de zones plus vastes, dont certaines parties étaient déjà desservies par des réseaux à haut débit classique, ce n'était pas le cas pour les districts spécifiques composant les 461 zones cibles. En revanche, la décision de la CMT se fonde sur une analyse réalisée au niveau de la municipalité et qualifie une zone de «grise» si la municipalité dispose déjà d'un accès au haut débit couvrant 50 % de la population ou plus (même si certains districts de cette municipalité affichent une couverture plus faible).

(147) La Commission conclut donc que l'aide était nécessaire pour soutenir le développement des activités économiques concernées et qu'elle a apporté une amélioration significative dans les zones «blanches» rurales et sous-équipées au sens des lignes directrices de 2009 que le marché n'aurait pas apportée à lui seul. La mesure a donc remédié à une défaillance du marché dans les zones cibles.

5.3.6. *Caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention*

(148) L'aide doit avoir été un moyen d'action approprié pour résoudre le problème de l'absence de fourniture du service par le marché en raison de défaillances du marché.

(149) Comme l'ont confirmé l'analyse de marché et les consultations des parties prenantes concernées menées par la JCCM avant l'appel d'offres, le problème commun aux 461 zones cibles concernées était qu'elles n'avaient pas de couverture en haut débit et que les acteurs du marché ne prévoyaient pas de fournir des services haut débit classique dans ces zones au cours des trois à quatre années suivant les consultations.

(150) Selon le Royaume d'Espagne, la réglementation ex ante n'a pas conduit à des investissements suffisants pour réduire la «fracture numérique» dans ces zones cibles de la région.

(151) Si la réglementation ex ante peut favoriser une concurrence effective, en particulier sur les marchés de produits et les marchés géographiques où une entreprise a été désignée comme étant puissante sur le marché, elle n'aurait pas été un instrument suffisant pour permettre la fourniture de services haut débit dans les zones cibles du projet. Ces zones étaient caractérisées par l'absence de réseaux à haut débit et de projets d'investissement d'opérateurs commerciaux ainsi que par l'indisponibilité de services haut débit de détail, étant donné que la rentabilité propre de l'investissement dans ces zones semblait devoir être particulièrement faible en raison de la dispersion des nombreuses zones cibles et de leur très faible population (seulement 35 habitants en moyenne).

(152) De la même manière, des mesures agissant sur la demande de services haut débit (telles que des bons de réduction distribués aux utilisateurs finals) peuvent contribuer positivement à la pénétration du haut débit et méritent d'être encouragées en tant qu'alternative ou complément d'autres mesures publiques. Toutefois, en l'espèce, elles n'auraient pas pu pallier l'absence de desserte en haut débit étant donné que l'infrastructure devait encore être déployée et que la densité de population des zones cibles était si faible que des mesures agissant sur la demande n'auraient pas pu attirer des investissements privés dans des infrastructures à haut débit classique dans les 461 zones cibles.

(153) Étant donné que la rentabilité du déploiement et de l'exploitation d'un réseau à haut débit classique dans les zones cibles a été jugée négative, la JCCM n'a trouvé aucune autre solution que de consentir un financement public pour garantir la fourniture de services de détail dans les zones cibles.

(154) La Commission conclut donc que l'aide d'État constituait le moyen d'action approprié pour résoudre le dysfonctionnement du marché dans ces zones.

5.3.7. *Proportionnalité: limitation de l'aide au minimum nécessaire*

(155) L'aide est considérée comme proportionnée lorsque le montant est limité au minimum nécessaire et que les distorsions potentielles de la concurrence sont réduites au minimum. Lors de l'appréciation du caractère proportionné des mesures dans les zones «blanches» au regard des lignes directrices de 2009, plusieurs conditions nécessaires devaient être remplies pour limiter l'aide d'État en jeu et ses effets potentiels de distorsion de la concurrence:

5.3.7.1. Carte détaillée et analyse de la couverture

(156) Les États membres devraient identifier clairement les zones géographiques qui seront couvertes par la mesure d'aide en question ([57]). En réalisant en parallèle une analyse des conditions de concurrence et de la structure concurrentielle prévalant dans la zone en question et en consultant toutes les parties prenantes affectées par la mesure, les États membres, d'une part, limitent les effets de distorsion de la concurrence avec des fournisseurs existants et avec ceux qui possèdent déjà des projets d'investissement dans un avenir proche, et, d'autre part, permettent à ces investisseurs de planifier leurs activités.

(157) Dans sa décision d'ouverture du 19 juillet 2017, la Commission a exprimé des doutes quant à la carte élaborée par la JCCM. Ces doutes portaient sur i) l'adéquation de la consultation des parties prenantes effectuée par la JCCM avant le lancement de la mesure, y compris le fait que le plaignant n'avait pas été consulté, et ii) l'exactitude de la qualification des 461 zones cibles de la mesure de zones «blanches» au sens des lignes directrices de 2009, compte tenu des conclusions de la CMT dans sa décision du 23 juin 2011 (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 30 de la décision d'ouverture). À l'issue de son enquête approfondie, la Commission considère toutefois que les doutes sérieux qu'elle avait soulevés à titre préliminaire ont été levés.

(158) En ce qui concerne la consultation des parties prenantes concernées, la Commission considère que la JCCM a procédé à une analyse de marché concernant les réseaux à haut débit existants de la région de Castille-La Manche et a clairement identifié les zones dépourvues de réseaux à haut débit et de services haut débit de détail d'une manière conforme aux lignes directrices de 2009 (voir considérant 12 ci-dessus).

(159) Premièrement, la JCCM a tenu compte, dans son analyse de marché, des informations reçues dans le cadre de consultations bilatérales avec tous les opérateurs de haut débit qu'elle savait être actifs dans la région. Les informations reçues dans le cadre de ces consultations bilatérales ont permis de réaliser une carte des infrastructures existantes et de connaître les projets de déploiement d'infrastructures des opérateurs de haut débit au cours des trois à quatre années suivantes.

(160) Deuxièmement, la JCCM a analysé tous les plans de déploiement territorial annuels qui avaient été présentés les années précédentes par les opérateurs de réseau enregistrés auprès de la CMT. Cette analyse a révélé qu'aucun fournisseur n'était présent dans les zones cibles ni n'avait de projets d'investissement dans ces zones dans un avenir proche. Les zones cibles concernées ont ensuite été spécifiées dans l'avis de marché et ses annexes ([58]).

(161) Si les lignes directrices de 2009 n'ont pas défini les exigences exactes à respecter pour effectuer une consultation approfondie de toutes les parties prenantes, une pratique constante du secteur à l'époque, acceptée par la Commission, consistait à organiser des consultations directes et individuelles avec les opérateurs connus sur leurs infrastructures existantes et leurs futurs projets de déploiement. Cette approche a été jugée suffisante dans d'autres décisions de la Commission de ne pas soulever d'objections ([59]). La JCCM avait contacté tous les opérateurs de communications électroniques qu'elle savait actifs dans la région (c'est-à-dire les entreprises enregistrées auprès de la CMT en tant qu'opérateurs de communications électroniques et qui fournissaient régulièrement des rapports sur leurs déploiements). Les lignes directrices de 2009 n'exigeaient pas, contrairement aux lignes directrices ultérieures de 2013 ([60]), la réalisation d'une consultation publique pour qu'une mesure puisse être déclarée compatible avec le marché intérieur.

([57]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 a).

([58]) À la suite de la publication de la liste des zones cibles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, certains opérateurs ont fait savoir à la JCCM que certaines zones seraient couvertes par des réseaux à haut débit dans un avenir proche; ces zones ont donc été exclues des zones cibles.

([59]) Voir, par exemple, la décision C(2010) 9171 final de la Commission du 10 décembre 2010 relative à l'aide d'État N336/2010 — *Régime fédéral autrichien en faveur du haut débit*, accessible (en anglais) à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237158/237158_1182946_31_3.pdf.

([60]) Voir note de bas de page n° 23 ci-dessus.

(162) Troisièmement, la JCCM n'était pas tenue de consulter le plaignant en tant que partie prenante avant la publication de l'avis de marché. Le plaignant était connu de la JCCM, mais uniquement en tant que fournisseur de services de radiodiffusion et de télévision. Le plaignant n'était pas enregistré auprès de la CMT en tant qu'opérateur de communications électroniques et n'a jamais été actif en tant que tel (voir section 2.8 ci-dessus). La JCCM n'avait donc aucune raison de le consulter sur le projet en question.

(163) La Commission conclut par conséquent que les doutes initiaux exprimés dans la décision d'ouverture ont été dissipés et que la carte détaillée et l'analyse de la couverture réalisées par la JCCM sont compatibles avec les lignes directrices de 2009.

5.3.7.2. Procédure d'appel d'offres ouvert

(164) Une approche fondée sur un appel d'offres ouvert permet de garantir la transparence à tous les investisseurs qui souhaitent présenter une offre pour la réalisation du projet subventionné ([61]). Dans un appel d'offres ouvert, il est indispensable de traiter tous les soumissionnaires de manière équitable et non discriminatoire.

(165) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant à la conformité de la procédure d'appel d'offres avec les dispositions des lignes directrices de 2009 relatives à la transparence. Elle a estimé que les critères d'attribution utilisés par la JCCM s'appuyaient dans une large mesure sur des critères d'évaluation subjectifs (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 31 de la décision d'ouverture).

(166) À l'issue de la procédure formelle d'examen, la Commission a constaté qu'un appel d'offres avait été publié au Journal officiel de Castille-La Manche le 13 mai 2010 et que toutes les entreprises enregistrées en tant qu'opérateurs de communications électroniques auprès de la CMT pouvaient soumettre une offre (voir considérant 11 ci-dessus).

(167) Les critères d'attribution utilisés par la JCCM étaient exposés et expliqués en détail dans les «spécifications administratives particulières» et les «spécifications techniques particulières» et avaient donc été établis à l'avance, c'est-à-dire avant la publication de l'appel d'offres. La JCCM avait préféré la méthode de l'«offre économiquement la plus avantageuse» à la méthode du prix le plus bas, qui est la pratique courante pour les projets plus complexes et plus vastes. Les critères d'attribution prévoyaient un système de notation allant jusqu'à 100 points. Au total, 64 points pouvaient être obtenus en répondant à des «critères objectifs», tels que le nombre de foyers supplémentaires couverts par le nouveau réseau, la qualité des services de détail offerts, le montant des fonds nécessaires, etc. Un total de 36 points pouvaient être obtenus en satisfaisant à des «critères subjectifs», dans le cadre desquels la CCM évaluait i) la solution technologique proposée, ii) la gestion des infrastructures et des problèmes proposée, iii) le degré d'assistance et de soutien proposé par le soumissionnaire lors de la remise du réseau à la JCCM après l'expiration du contrat, iv) une éventuelle offre contraignante d'achat du réseau à la JCCM après l'expiration du contrat, et v) le niveau de détail fourni par le soumissionnaire dans son plan de rendement du réseau (voir considérant 15 ci-dessus).

(168) Les pondérations attribuées à chaque critère d'attribution étaient clairement indiquées dans les «spécifications administratives particulières», précisant le nombre maximal de points pouvant être obtenus pour chaque critère et sous-critère d'attribution (voir considérant 16 ci-dessus).

(169) La Commission fait observer que les «critères subjectifs» sont en réalité des critères qualitatifs, qui sont liés à l'objet de la procédure et ont trait aux caractéristiques techniques et fonctionnelles du futur réseau, à sa maintenance, à sa gestion, etc. L'utilisation de tels critères est autorisée par les règles de passation des marchés publics si la pondération de chaque critère est établie à l'avance et rendue transparente, comme c'est le cas en l'espèce.

(170) En outre, tous les critères, y compris les «critères subjectifs», étaient liés à l'objet de l'offre et énumérés dans les documents d'appel d'offres. Les «critères subjectifs» ne semblent pas inappropriés, vu que la JCCM était censée devenir propriétaire de l'infrastructure haut débit classique à établir et allait vraisemblablement reprendre l'exploitation du réseau après l'expiration du contrat attribué.

(171) Par conséquent, les «critères subjectifs» utilisés par la JCCM sont réputés avoir été suffisamment transparents pour être appliqués de manière objective, concrète et uniforme par la JCCM.

([61]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 b).

(172) La Commission conclut donc que la JCCM a sélectionné le bénéficiaire dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte, conformément aux dispositions des lignes directrices de 2009 relatives à la transparence.

5.3.7.3. Offre économiquement la plus avantageuse

(173) Dans une procédure d'appel d'offres ouverte, on attribue en principe au soumissionnaire qui demande le moins de subventions des points de priorité supérieurs lors de l'appréciation générale de son offre, afin de diminuer le montant de l'aide à octroyer, tout en restant dans des conditions de qualité similaires ([62]). Toutefois, dans le cadre de l'offre économiquement la plus avantageuse, plusieurs critères sont pris en considération, et pas seulement l'offre la plus basse. Pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur est tenu de préciser au préalable la pondération relative qu'il affectera à chaque critère retenu.

(174) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant à la conformité de la procédure d'appel d'offres avec les dispositions des lignes directrices de 2009 en ce qui concerne les exigences relatives à l'offre économiquement la plus avantageuse, en soutenant qu'un poids insuffisant avait été accordé au critère d'attribution du montant de l'aide à octroyer au soumissionnaire (seulement 10 points sur 100, soit seulement 10 % des critères d'attribution totaux) et que dès lors, les offres n'atteindraient pas la valeur de marché (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 31 de la décision d'ouverture).

(175) La JCCM avait précisé et communiqué à l'avance les critères d'attribution et la pondération relative qu'elle devait affecter à chacun d'entre eux (voir considérants 15 et 16 ci-dessus).

(176) Deux des cinq offres soumises dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ouverte répondaient aux exigences techniques spécifiées dans les documents d'appel d'offres et ont été prises en considération par la JCCM dans le cadre de la procédure de sélection (Telecom CLM et Telefónica S.A.; Voir considérant 22 ci-dessus). L'offre de Telecom CLM a obtenu au total 76,13 points sur 100 (44,93 points pour les «critères objectifs» et 31,2 points pour les «critères subjectifs»), tandis que l'offre de Telefónica a obtenu au total 46,22 points sur 100 (26,07 points pour les «critères objectifs» et 20,15 points pour les «critères subjectifs») (voir considérants 25 et 26 ci-dessus). Dans son offre, Telecom CLM demandait un montant d'aide inférieur à Telefónica, et elle a donc obtenu davantage de points pour ce critère (1,76 point sur 10, contre 0 point sur 10) (voir considérants 23 et 26 ci-dessus).

(177) Selon les études réalisées par la JCCM avant le lancement du projet, il était peu probable que le budget d'aide disponible, d'un montant de 16 millions d'EUR, suffise à couvrir toutes les zones obligatoires et facultatives (voir considérant 13 ci-dessus). Il était donc peu probable que le critère d'attribution du montant d'aide à octroyer devienne un facteur important ou décisif pour l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse: en effet, on pouvait s'attendre à ce que la plupart, voire la totalité, des soumissionnaires demandent l'intégralité du montant d'aide disponible.

(178) La JCCM a finalement attribué le contrat au soumissionnaire qui avait demandé le montant d'aide le plus faible dans son offre. La JCCM avait également attribué à ce soumissionnaire le plus grand nombre de points pour le critère d'attribution du montant d'aide à octroyer (1,76 point sur 10, contre 0 point sur 10). Tout poids plus important donné à ce critère d'attribution n'aurait été qu'à l'avantage du bénéficiaire.

(179) La Commission ne considère donc plus que le poids relativement faible accordé au critère d'attribution du montant d'aide à octroyer a entraîné un traitement inégal ou discriminatoire au niveau de la mesure ou a augmenté le montant de l'aide finalement octroyée. La Commission conclut que l'évaluation effectuée par la JCCM de l'offre économiquement la plus avantageuse était donc conforme aux lignes directrices de 2009.

5.3.7.4. Neutralité technologique

(180) Comme les services haut débit peuvent être fournis à partir d'une variété d'infrastructures de réseau utilisant une technologie filaire, sans fil, satellite ou mobile, les États membres ne devraient pas favoriser une technologie ou une plateforme de réseau particulière, à moins d'être en mesure de justifier objectivement leur choix ([63]). Les soumissionnaires devraient être autorisés à proposer les services haut débit requis en utilisant ou en combinant la ou les technologies qu'ils jugent les mieux appropriées.

([62]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 c).
([63]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 d).

(181) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que le projet remplisse les conditions énoncées dans les lignes directrices de 2009 concernant la neutralité technologique, en faisant valoir que la JCCM semblait avoir axé le projet sur une technologie sans fil spécifique, puisqu'elle avait calculé le budget sur la base des coûts de déploiement d'un réseau sans fil et qu'elle avait indirectement encouragé l'utilisation de l'infrastructure existante d'une technologie spécifique (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 32 de la décision d'ouverture). Au cours de la procédure formelle d'examen, la Commission a établi ce qui suit:

a) les «spécifications techniques particulières» ne contenaient aucune limitation relative à l'architecture de réseau ou à la technologie à utiliser pour la réalisation de ce projet. L'éligibilité des offres n'était pas subordonnée au déploiement d'une solution technologique spécifique. Les soumissionnaires devaient uniquement s'assurer de respecter les vitesses, la qualité et les conditions définies dans les «spécifications techniques particulières» (voir considérants 17 à 20 ci-dessus);

b) la neutralité technologique de l'appel d'offres est également confirmée par l'offre de Telefónica, qui a été jugée éligible et conforme aux exigences techniques définies dans les «spécifications techniques particulières». Cette offre proposait une solution de réseau à haut débit classique reposant sur trois technologies différentes (WIMAX, xDSL et 3G), dont une technologie filaire (xDSL) (voir considérant 26 ci-dessus). Le bénéficiaire ne s'est pas non plus uniquement fondé sur la solution WIMAX, mais a proposé une solution reposant en partie sur la technologie satellitaire (voir considérant 23 ci-dessus);

c) en ce qui concerne l'éventuelle réutilisation de l'infrastructure TNT existante, les «spécifications techniques particulières» n'autorisaient que l'utilisation de l'infrastructure passive déployée et utilisée pour la mise en œuvre du programme de passage à la TNT dans la région de Castille-La Manche. Les soumissionnaires n'étaient pas tenus de s'appuyer sur cette infrastructure;

d) Telefónica a fondé sa solution proposée en grande partie sur sa propre infrastructure passive existante pour les réseaux mobiles, sans avoir recours au réseau TNT existant (voir considérant 26 ci-dessus). En outre, tous les propriétaires de composants d'infrastructure passive du réseau TNT étaient contractuellement tenus d'accorder l'accès à cette infrastructure aux tiers aux fins de la mise en place d'un réseau à haut débit classique (voir considérant 21 ci-dessus). L'accès à l'infrastructure passive du réseau TNT était donc possible pour tous les soumissionnaires potentiels, et pas seulement pour Telecom CLM en tant que propriétaire de composants de l'infrastructure TNT. Cela confirme que l'appel d'offres ouvert publié en mai 2010 (voir considérants 17 à 20 ci-dessus) était technologiquement neutre et offrait à tous les soumissionnaires la possibilité, mais pas l'obligation, d'utiliser l'infrastructure passive TNT existante;

e) en outre, la possibilité d'utiliser l'infrastructure d'un réseau TNT existant ne saurait être interprétée comme limitant les solutions technologiques pour le déploiement d'un réseau à haut débit classique. En effet, l'infrastructure TNT active ne peut pas être utilisée pour un réseau à haut débit classique ([64]), ce qui signifie que seule l'infrastructure passive du réseau TNT, c'est-à-dire les centres émetteurs, aurait pu être utilisée dans une future solution technologique pour un réseau à haut débit classique. L'infrastructure passive aurait permis l'installation d'une variété d'équipements actifs capables de mettre en place un réseau à haut débit classique;

f) en ce qui concerne l'allégation selon laquelle la JCCM avait calculé le budget du projet sur la base des coûts de déploiement d'un réseau sans fil, le budget de 16 millions d'EUR avait été convenu dans le cadre d'un accord de collaboration conclu entre le MARM et la JCCM au sujet d'un programme de développement rural durable le 12 novembre 2009. Les autorités espagnoles ont expliqué qu'il s'agissait du budget maximal disponible pour ce projet, indépendamment de la solution technologique utilisée;

g) depuis novembre 2008, la JCCM a réalisé des études sur la faisabilité et les coûts du déploiement d'un réseau à haut débit classique qui couvrirait toutes les zones «blanches» de la région de Castille-La Manche et qui serait fondé sur une solution basée sur la technologie WIMAX sans fil. Les résultats de ces études ont montré qu'un réseau à haut débit classique fondé sur la solution WIMAX et couvrant toutes les zones «blanches» de la région coûterait nettement plus de 16 millions d'EUR (voir considérant 13 ci-dessus). L'analyse de la JCCM a montré qu'il était possible de mettre en œuvre le projet en faisant en sorte que le budget disponible couvre la majorité des zones cibles en utilisant au moins un des types de technologies potentiels. Le fait que les études aient été réalisées en retenant WIMAX comme technologie pertinente n'était toutefois pas destiné à limiter (et n'a pas limité) les solutions technologiques proposées par les soumissionnaires (y compris Telecom CLM).

([64]) Cela a été confirmé par le conseiller juridique externe du bénéficiaire dans son courrier électronique adressé à la Commission le 20 mai 2019.

(182) La Commission conclut donc, compte tenu des informations obtenues au cours de la procédure formelle d'examen, que les documents d'appel d'offres étaient technologiquement neutres et que le projet remplissait par conséquent les conditions des lignes directrices de 2009 relatives à l'exigence de neutralité technologique.

5.3.7.5. Utilisation de l'infrastructure existante

(183) Selon les lignes directrices de 2009, dans toute la mesure du possible, les États membres devraient encourager les soumissionnaires à avoir recours à une infrastructure existante disponible afin d'éviter tout double emploi inutile et coûteux des ressources ([65]). Dans le but d'essayer de limiter l'impact économique sur les opérateurs de réseaux existants, ces derniers devraient pouvoir mettre leur infrastructure à la disposition du projet notifié.

(184) La JCCM a donné à tous les soumissionnaires la possibilité de recourir à l'infrastructure TNT existante pour soumettre leurs offres. Ils n'étaient, cependant, pas tenus d'utiliser cette infrastructure. Les opérateurs de réseau étaient libres d'utiliser leur propre infrastructure existante. Ainsi, Telefónica a soumis une offre qui s'appuyait largement sur sa propre infrastructure existante. Cette offre a été jugée éligible et a été admise à la procédure de sélection.

(185) La possibilité de recourir à l'infrastructure TNT existante ne favorisait pas Telecom CLM en tant que propriétaire d'éléments de cette infrastructure, étant donné que tous les différents propriétaires de l'infrastructure TNT (à savoir de nombreuses municipalités différentes, Telecom CLM et la société privée Abertis Telecom S.A.) étaient tenus d'accorder l'accès à cette infrastructure à un fournisseur de réseau aux fins du déploiement futur d'un réseau à haut débit classique. Le fait que Telecom CLM exploitait l'ensemble du réseau TNT de la région ne lui a pas non plus conféré d'avantage, car seule l'infrastructure passive utilisée par le réseau TNT pouvait être réutilisée pour un réseau à haut débit classique, et non l'équipement TNT lui-même qui avait bénéficié d'une aide antérieure et qui était installé sur cette infrastructure passive et exploité par Telecom CLM (voir également considérant 217 ci-dessous).

(186) La Commission conclut que le projet remplissait les conditions des lignes directrices de 2009 relatives à l'obligation d'envisager l'utilisation de l'infrastructure existante.

5.3.7.6. Accès en gros effectif

(187) Imposer l'accès effectif en gros de tiers à une infrastructure haut débit subventionnée est un élément obligatoire de toute mesure d'aide publique au financement de la construction d'une nouvelle infrastructure haut débit ([66]).

(188) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que le projet remplisse les conditions des lignes directrices de 2009 relatives à l'accès en gros et à la tarification de celui-ci, en faisant valoir que la mesure n'avait pas été correctement conçue ex ante étant donné que la CMT avait ultérieurement constaté que, après l'attribution du contrat à Telecom CLM, les prix de l'accès en gros proposés par cette dernière étaient trop élevés (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 33 de la décision d'ouverture).

(189) Les documents d'appel d'offres obligeaient le soumissionnaire retenu à fournir au moins un point d'interconnexion afin que les opérateurs de réseau tiers puissent utiliser le réseau pour fournir des services haut débit classique aux utilisateurs finals sur le marché de détail. Dans la clause 4.2 des «spécifications techniques particulières», la JCCM obligeait les soumissionnaires à offrir des services d'accès en gros et à faire en sorte que les autres opérateurs de communications électroniques soient en mesure de fournir aux utilisateurs finals des zones cibles, au niveau de la vente de détail, des services haut débit classique répondant aux mêmes normes de qualité, de fiabilité et de disponibilité que celles requises dans les «spécifications techniques particulières» (voir considérant 18 ci-dessus). Les documents d'appel d'offres imposaient ainsi un accès effectif en gros des tiers à l'infrastructure.

([65]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 e).
([66]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 f).

(190) L'offre de Telecom CLM prévoyait la création d'un point d'interconnexion à Tolède et contenait les conditions générales de l'octroi d'un accès à haut débit au réseau aux opérateurs de réseau tiers (voir considérant 25 ci-dessus). L'accès en gros offert par Telecom CLM n'était pas limité dans le temps. Il permettait aux opérateurs tiers de faire concurrence à Telecom CLM sur le marché de détail, en renforçant ainsi le choix et la concurrence dans les zones cibles tout en évitant la création d'un monopole de services local pour Telecom CLM.

(191) Afin d'assurer un accès en gros effectif et de réduire les possibilités de distorsion de la concurrence, il est essentiel d'obtenir du soumissionnaire retenu qu'il ne pratique pas des prix de gros excessifs, ou, inversement, des prix d'éviction ou des prix écrasés. Les prix de l'accès en gros devraient être basés sur le tarif officiel (réglementé) qui est appliqué dans d'autres zones comparables, plus compétitives du pays ou de l'Union, ou, à défaut d'un tarif officiel, sur les prix déjà fixés ou approuvés par l'ARN pour les marchés et services concernés ([67]).

(192) Telecom CLM avait initialement proposé un accès à haut débit en gros au réseau pour un montant de 34,50 EUR, tandis que son propre prix de détail facturé mensuellement aux utilisateurs finals était de 37,50 EUR (voir considérant 39 ci-dessus).

(193) Dans sa décision du 23 juin 2011, la CMT a conclu que les prix de l'accès en gros proposés par Telecom CLM étaient trop proches des prix que Telecom CLM envisageait de facturer aux utilisateurs finals sur le marché de détail pour ses services haut débit classique. La CMT a également conclu que ces prix d'accès en gros étaient plus élevés que les autres prix de l'accès à haut débit en gros dans le secteur (voir considérant 39 ci-dessus). En outre, la CMT a estimé qu'il serait impossible pour un opérateur de réseau tiers achetant à Telecom CLM un accès au réseau à haut débit classique sur le marché de gros de réaliser un profit en fournissant des services haut débit classique aux utilisateurs finals sur le marché de détail, en concurrence avec Telecom CLM (voir considérant 37 ci-dessus). La CMT a donc imposé à Telecom CLM de baisser ses prix pour l'accès en gros. En conséquence, Telecom CLM avait réduit ses prix de l'accès en gros de plus de 30 % au 29 juillet 2011 (voir considérants 39 et 40 ci-dessus). La CMT, considérant que le nouveau prix était conforme aux prix moyens de l'accès à haut débit qui prévalent en Espagne, a approuvé le nouveau prix de l'accès en gros de 23,70 EUR dans les zones cibles (voir considérant 39 ci-dessus).

(194) La Commission fait observer que les problèmes liés au prix de l'accès en gros ont été résolus dans le contrat modifié avant qu'ils ne puissent entraîner la moindre distorsion de concurrence. Premièrement, Telecom CLM a réduit de plus de 30 % ses prix de l'accès en gros en juillet 2011, soit plus d'un an avant le début de l'exploitation du réseau à haut débit classique en septembre 2012. Les prix initialement élevés de l'accès en gros n'ont donc eu aucune incidence sur la concurrence. L'accès des tiers au réseau n'était possible qu'à partir de septembre 2012, moment auquel les prix réduits étaient déjà applicables.

(195) La Commission conclut que le prix modifié de l'accès en gros, tel qu'approuvé par la CMT, était conforme aux prix de gros moyens publiés qui prévalaient dans d'autres régions plus compétitives du Royaume d'Espagne. Le nouveau prix de l'accès à haut débit en gros proposé par Telecom CLM et approuvé par la CMT a donc servi à reproduire les conditions du marché et a assuré un accès en gros effectif, en réduisant les possibilités de distorsion de la concurrence.

(196) Le projet, tel que modifié, remplissait donc les conditions énoncées dans les lignes directrices de 2009 concernant l'obligation d'accorder un accès effectif en gros aux tiers et concernant la tarification.

5.3.7.7. Mécanisme de récupération pour éviter la surcompensation

(197) Dans le contrat à conclure avec le soumissionnaire retenu, les États membres devraient inclure un mécanisme de remboursement afin de garantir que le soumissionnaire ne bénéficie pas d'une surcompensation si la demande de services haut débit dans la zone visée dépasse les niveaux escomptés ([68]).

([67]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 g).
([68]) Lignes directrices de 2009 (note de bas de page n° 6 ci-dessus), point 51 h).

(198) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que le projet remplisse les conditions énoncées dans les lignes directrices de 2009 concernant un mécanisme de compensation destiné à éviter la surcompensation, en soutenant que la mesure n'avait pas été correctement conçue ex ante étant donné que le contrat attribué à Telecom CLM ne contenait initialement pas de mécanisme de récupération et que la JCCM n'avait introduit un tel mécanisme qu'à la suite de l'intervention de la CMT (voir considérant 48 ci-dessus et considérant 33 de la décision d'ouverture).

(199) Le contrat tel qu'attribué à Telecom CLM ne contenait pas de mécanisme de récupération. Toutefois, un tel mécanisme a été mis en œuvre dans le contrat conclu entre la JCCM et Telecom CLM après l'enquête de la CMT et l'approbation du mécanisme de récupération par la CMT avec effet au 1er juin 2012 (voir considérants 41 à 43 ci-dessus), c'est-à-dire avant que Telecom CLM ne commence à exploiter le réseau à haut débit classique (voir considérant 27 ci-dessus). La Commission considère que le mécanisme de récupération introduit dans le contrat a permis de limiter au minimum le montant de l'aide.

(200) Par conséquent, la Commission conclut que le mécanisme de récupération initialement manquant n'aurait pas pu avoir d'incidence sur la concurrence, étant donné qu'il a été rajouté au contrat bien avant que Telecom CLM ne puisse tirer des bénéfices de l'exploitation du réseau à haut débit classique.

(201) Le projet, tel que modifié, remplissait donc également les conditions énoncées dans les lignes directrices de 2009 concernant l'obligation de prévoir un mécanisme de récupération dans le contrat conclu avec le bénéficiaire.

5.3.7.8. Conclusion sur la proportionnalité

(202) À la lumière des considérations exposées aux considérants 156 à 201 ci-dessus, la Commission conclut que l'aide d'État en question et les distorsions de concurrence potentielles ont été limitées au minimum nécessaire dans le cadre de la mesure.

5.3.8. **Effets négatifs sur la concurrence et sur les échanges entre États membres**

(203) L'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE impose d'évaluer les éventuels effets négatifs sur la concurrence et le commerce sur les marchés de produits en cause, c'est-à-dire, en l'espèce, le marché du déploiement et de l'exploitation d'un réseau à haut débit classique et le marché de détail de la fourniture de services haut débit, y compris de services de téléphonie vocale/voix sur IP, aux utilisateurs finals.

(204) Étant donné que les zones cibles de la mesure étaient des zones «blanches» au sens des lignes directrices de 2009, c'est-à-dire des zones sans accès au haut débit, il est peu probable que la mesure produise des effets négatifs importants sur la concurrence en raison du déploiement et de l'exploitation du réseau à haut débit classique faisant l'objet d'un soutien dans ces zones. Il n'existait aucun opérateur de réseau à haut débit dans les zones cibles qui aurait pu être affecté par le déploiement, et aucun ne prévoyait d'y entrer à court terme.

(205) En théorie, il se pourrait que des acteurs privés du marché aient revu à la baisse leurs futurs investissements dans des réseaux à haut débit dans les zones cibles ou aient décidé de ne pas entrer sur les marchés dans les zones cibles en raison du déploiement et de l'exploitation du réseau à haut débit classique faisant l'objet d'un soutien, mais la Commission n'a reçu aucune indication en ce sens.

(206) En ce qui concerne l'effet sur les échanges, aucune des informations dont dispose la Commission n'indique que la mesure a eu des retombées négatives importantes pour d'autres États membres.

5.3.9. Mise en balance des effets positifs de l'aide et des éventuels effets négatifs en matière de distorsions de concurrence et d'effets préjudiciables sur le commerce

(207) Une aide d'État soigneusement conçue devrait garantir que le bilan global des effets de la mesure est positif en ce qu'il permet d'éviter une altération des conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(208) La mesure mise en place par la JCCM a contribué au développement des activités économiques de déploiement et d'exploitation d'un réseau à haut débit classique dans les zones cibles et a assuré la disponibilité, pour les utilisateurs finals qui ne disposaient pas auparavant d'un accès au haut débit, de services haut débit à un débit descendant d'au moins 2 Mbps et à un débit ascendant d'au moins 512 Kbps (voir considérant 126 ci-dessus). Elle a également permis que les consommateurs et les entreprises se voient proposer des services de téléphonie vocale/voix sur IP (voir considérant 126 ci-dessus) et que les performances du réseau soient améliorées à deux reprises, en augmentant le débit descendant minimal d'abord à 5 Mbps le 28 avril 2014, puis à 10 Mbps le 4 mai 2018 (voir considérant 134 ci-dessus). Ainsi, la mesure a favorisé et développé la cohésion territoriale, sociale et économique et a contribué à la réalisation de l'objectif de la stratégie numérique visant à fournir un accès au haut débit pour tous d'ici à 2013 (voir considérant 139 ci-dessus).

(209) En outre, compte tenu de l'obligation d'accès en gros imposée au bénéficiaire, la mesure a eu des effets positifs non seulement pour les utilisateurs finals, mais aussi pour la concurrence dans les zones cibles.

(210) La mesure a par ailleurs remédié à une défaillance du marché (voir section 5.3.5 ci-dessus), dans la mesure où, sans l'aide, un réseau à haut débit n'aurait pas été déployé et des services haut débit n'auraient pas été fournis aux utilisateurs finals des zones cibles sur le marché au détail avant le début de l'exploitation du réseau à haut débit classique faisant l'objet d'un soutien en septembre 2012.

(211) La mesure était également proportionnée (voir section 5.3.7 ci-dessus). Sa conception garantissait qu'elle soit limitée au minimum nécessaire et que ses éventuels effets négatifs sur la concurrence et le commerce sur le marché de la construction et de l'exploitation de réseaux à haut débit classique et sur le marché de la fourniture au détail de services haut débit classique, y compris de services de téléphonie vocale/voix sur IP, aux utilisateurs finals soient limités. La mesure a été conçue de manière à prévenir l'éviction des investissements privés et ses effets ont été restreints aux zones cibles, à savoir les districts des municipalités de la région de Castille-La Manche ayant une population moyenne de 35 habitants, dans lesquels les utilisateurs finals n'avaient pas accès au haut débit et où les investisseurs privés n'avaient pas l'intention d'investir sans l'aide.

(212) La Commission n'a pas connaissance d'effets négatifs de la mesure qui auraient pu avoir indûment altéré les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (voir section 5.3.8 ci-dessus).

(213) La Commission conclut que l'attribution du contrat à Telecom CLM était objectivement justifiée pour remédier à l'indisponibilité de services haut débit classique dans les 461 zones cibles, qui étaient des districts éloignés de nombreuses municipalités différentes dispersés dans toute la région de Castille-La Manche.

(214) Compte tenu de ce qui précède et eu égard aux caractéristiques générales de la mesure et des mesures de sauvegarde appliquées, l'incidence positive de l'aide sur le développement des activités économiques en cause l'emporte sur tout éventuel effet négatif sur la concurrence et les échanges. Dans l'ensemble, la mesure était conforme aux objectifs de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et n'a pas altéré la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

5.3.10. Réutilisation de l'infrastructure passive TNT

(215) Dans la décision d'ouverture, la Commission a soutenu que, conformément au principe établi dans l'affaire Deggendorf ([69]), le fait que Telecom CLM n'avait pas encore remboursé l'aide déclarée incompatible avec le marché intérieur par la Commission dans sa décision dans l'affaire SA.27408 ([70]) devait être pris en considération dans l'appréciation de la compatibilité de la mesure. La Commission considérait que, l'offre retenue de Telecom CLM s'étant appuyée sur l'utilisation du réseau TNT existant, qui avait été déployé au moyen d'une aide d'État illégale, cette aide illégale avait probablement aussi été déterminante pour l'attribution du contrat à Telecom CLM en l'espèce (voir considérant 48 ci-dessus et le considérant 37 de la décision d'ouverture).

([69]) Voir note de bas de page n° 19 ci-dessus.
([70]) Voir note de bas de page n° 16 ci-dessus.

(216) La décision de la Commission dans l'affaire SA.27408 a été confirmée par la Cour de justice en 2018 ([71]). Toutefois, selon les informations dont la Commission dispose aujourd'hui, Telecom CLM avait intégralement remboursé, au 18 août 2022, l'aide déclarée incompatible avec le marché intérieur dans la décision susmentionnée de la Commission.

(217) En tout état de cause, la Commission considère également que l'aide d'État illégale octroyée et versée à Telecom CLM pour le passage à la TNT dans la région de Castille-La Manche n'a pas conféré d'avantage décisif pour l'attribution du contrat en l'espèce. La procédure formelle d'examen a montré que Telecom CLM n'avait utilisé que l'infrastructure passive du réseau TNT existant, c'est-à-dire les centres émetteurs, pour le déploiement du réseau sans fil à haut débit classique. Toutefois, cette infrastructure passive pour la télévision terrestre dans la région de Castille-La Manche existait déjà dans une large mesure avant le passage de la télévision analogique à la télévision numérique. Elle se composait d'environ 500 centres émetteurs au total, dont 138 détenus par Telecom CLM (voir considérant 33 ci-dessus). Telecom CLM n'a construit que 20 centres émetteurs supplémentaires avec l'aide d'État illégale dans l'affaire SA.27408, n'est devenue propriétaire que de six d'entre eux et n'a réutilisé qu'un seul de ces centres émetteurs supplémentaires pour le réseau à haut débit classique dont il est question en l'espèce (voir considérant 33 et note de bas de page nº 15 above ci-dessus). Pour avoir accès au reste de l'infrastructure TNT passive, Telecom CLM a dû suivre la même procédure que tous les autres opérateurs tiers intéressés, à savoir obtenir l'accès à cette infrastructure auprès des propriétaires de ces centres émetteurs. Telecom CLM avait essentiellement utilisé l'aide illégale pour le passage à la télévision numérique terrestre afin d'équiper l'infrastructure passive existante de l'équipement TNT actif (voir le considérant 33 ci-dessus). Cet équipement TNT actif ne pouvait toutefois pas être réutilisé pour la fourniture de services haut débit classique. Par conséquent, le montant de l'aide illégale reçue par Telecom CLM au titre du régime TNT ayant fait l'objet de l'affaire SA.27408 pertinent pour la mesure s'est limité aux coûts de construction d'un centre émetteur supplémentaire, détenu par Telecom CLM et réutilisé pour le réseau à haut débit classique faisant l'objet de la présente affaire.

(218) En outre, l'intégralité de l'infrastructure TNT existante, y compris les centres émetteurs supplémentaires construits avec une aide illégale, avait été mise à la disposition de tous les soumissionnaires intéressés, et pas seulement de Telecom CLM. De fait, quatre soumissionnaires sur cinq s'étaient appuyés sur l'utilisation du réseau TNT existant (voir considérant 21 ci-dessus).

(219) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que l'aide d'État illégale visée par la décision dans l'affaire SA.27408 et reçue par Telecom CLM ne lui a pas conféré un avantage décisif dans l'appel d'offres pour l'attribution du contrat dans le cadre de la mesure. Par conséquent, l'aide illégale octroyée dans l'affaire SA.27408 n'a pas rendu la procédure d'appel d'offres discriminatoire.

6. **CONCLUSION**

(220) La Commission conclut que le Royaume d'Espagne a illégalement mis à exécution la mesure en faveur de Telecom CLM en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Toutefois, la procédure formelle d'examen a dissipé les doutes exprimés dans la décision d'ouverture du 19 juillet 2017 quant à la compatibilité de l'aide et a établi que les exigences des lignes directrices de 2009 avaient été remplies. L'attribution du contrat à Telecom CLM en août 2010, tel que modifié, était donc compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État mise à exécution par le Royaume d'Espagne en faveur de Telecom CLM sous la forme de l'attribution d'un contrat pour la mise en place et l'exploitation d'un réseau à haut débit classique dans des zones éloignées de la région de Castille-La Manche, telle que modifiée, est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

([71]) Voir note de bas de page nº 17 ci-dessus.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 10 août 2023.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission