II

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

DÉCISIONS

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 22 juin 2006

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

[notifiée sous le numéro C(2007) 2084]

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

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

(2008/136/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations en vertu des dispositions précitées ([1]),

vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE ET CONTEXTE

1. **PROCÉDURE**

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

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

([1]) JO C 61 du 10.3.2004, p. 8.

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

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

([4]) Par lettres du 29 juin 2002, 28 octobre 2002, 21 février 2003 et deux lettres datées du 19 juin 2003.

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

(3) À l'issue de l'examen préliminaire des aides alléguées, la Commission a informé les Pays-Bas par une lettre datée du 3 février 2004, de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88(2) du traité CE à l'égard de certaines mesures pouvant être qualifiées d'aides nouvelles.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([6]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations concernant cette aide.

(5) Les Pays-Bas ont répondu à la décision d'ouvrir la procédure par une lettre datée du 30 avril 2004. La Commission a également reçu des observations de 11 parties intéressées ([7]). Par une lettre du 29 avril 2004, la Commission a transmis ces observations aux Pays-Bas. La réponse des autorités néerlandaises a été reçue dans une lettre datée du 13 août 2004.

(6) La Commission a posé des questions complémentaires aux autorités néerlandaises par des lettres datées du 4 janvier et du 25 mai 2005, auxquelles les autorités néerlandaises ont répondu par des lettres datées du 27 janvier et du 25 juillet 2005. Des informations complémentaires ont été données par un des plaignants (*De Telegraaf*) le 25 juillet 2005 et par les autorités néerlandaises le 2 septembre. La Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités néerlandaises par un courrier électronique daté du 22 novembre 2005, auquel les autorités ont répondu le 25 novembre 2005. La Commission a décidé après une réunion avec les autorités que des précisions supplémentaires étaient nécessaires. À cette fin, une demande d'information a été envoyée aux autorités néerlandaises le 22 décembre 2005, à laquelle les autorités néerlandaises, s'étant vu accorder un délai, ont répondu le 3 février 2006. Cette réponse a donné lieu à un échange supplémentaire de courriers électroniques entre les autorités néerlandaises et la Commission en février et en avril 2006.

(7) Une réunion entre les autorités néerlandaises et la Commission s'est tenue le 24 septembre 2004. Une réunion avec *De Telegraaf* a eu lieu le 27 octobre 2004. Une réunion avec *Broadcast Partners* s'est tenue le 5 janvier 2005. La Commission a rencontré RTL le 27 juillet 2005 et VESTRA le 23 septembre 2005. Elle a eu une autre réunion avec les autorités néerlandaises les 1er et 14 février 2006.

([6]) Voir note 1 de bas de page.

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

(8) Outre cette procédure concernant les «aides nouvelles», le financement des radiodiffuseurs de service public (ci-après dénommés «RSP») par les financements annuels de l'État et le fonds de promotion (*Stifo, Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties*) ([8]) est examiné dans une procédure distincte sur les «aides existantes» (voir aide d'État nº E-5/2005). Dans la présente décision, la Commission ne fera référence aux mesures faisant l'objet de la «procédure sur les aides existantes» que dans la mesure où cela sera nécessaire pour donner une vue globale du financement des radiodiffuseurs publics. Elle ne traitera toutefois pas de la question de la compatibilité des financements annuels réguliers et des financements du fonds de promotion avec les règles relatives aux aides d'État.

(9) La présente décision se limitera également à l'évaluation du financement des activités de base des RSP (appelées missions principales) et exclura donc les activités annexes telles que les services de nouveaux médias, l'offre de services de SMS et l'i-mode. De même, elle ne portera pas sur l'investissement de NOS dans l'opérateur de réseau Nozema, qui n'aurait, selon les plaintes, pas été conforme aux conditions du marché. Ces questions seront traitées séparément.

(10) Enfin, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen englobe la procédure à compter de 1992. Néanmoins, il apparaît que les premiers financements *ad hoc* n'ont été effectués qu'en 1994. En outre, les chiffres jusqu'en 2005 sont maintenant disponibles et devraient être pris en considération. La décision couvrirait donc la période allant de 1994 — date du premier paiement *ad hoc* — à 2005 — qui est la dernière année pour laquelle il existe des chiffres définitifs. Il est à noter que les autorités néerlandaises ont invité la Commission à prendre également en compte l'année 2006. Toutefois, les chiffres pour cette année ne sont que prévisionnels et ne peuvent donc pas être pris en considération.

2. DESCRIPTION DETAILLEE DU SYSTEME DE RADIODIFFUSION PUBLIQUE

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

([8]) Affaire NN 32/91 approuvée par la Commission en juillet 1991.

2.1. Acteurs du secteur de la radiodiffusion (publique)

(12) Le système de radiodiffusion de service public est composé de différentes organisations, dont huit associations privées (radiodiffuseurs privés ayant des membres chargés d'une mission de service public) et dix fondations privées (radiodiffuseurs privés n'ayant pas de membres chargés d'une mission de service public) ([9]).

(13) Outre les radiodiffuseurs visés au considérant 12, le système de radiodiffusion de service public comporte un autre acteur, la NOS, qui joue un double rôle. Son premier rôle est celui d'un radiodiffuseur de service public, chargé des programmes de télévision et de radio (sous le nom de «NOS RTV»). Son second rôle consiste à coordonner l'ensemble du système de radiodiffusion de service public; il est rempli par le conseil d'administration de la NOS («Publieke Omroep», ci-après dénommé «PO»). Le PO, dont les fonctions et missions sont définies par la Loi sur les médias, encourage la coopération entre les radiodiffuseurs publics, coordonne les trois chaînes de télévision publique et fait rapport deux fois par an à l'autorité des médias sur les activités des radiodiffuseurs publics.

(14) La NOS reçoit un financement du budget des médias, à la fois pour les activités exercées en tant que «PO» et en tant que «NOS RTV».

(15) Les programmes de télévision de service public sont diffusés par les radiodiffuseurs publics sur trois chaînes publiques ([10]).

(16) L'organisation néerlandaise de production d'émissions (*Nederlands Omroepbedrijf*, ci-après dénommée «NOB») fait également partie du système de radiodiffusion publique. La NOB réalise l'enregistrement, la préparation de la transmission et la transmission de sons, d'images en mouvement et de données à tous les canaux de distribution possibles. Elle fournit ces services aux radiodiffuseurs commerciaux et aux radiodiffuseurs de service public. Le gouvernement néerlandais considère les services fournis aux radiodiffuseurs de service public comme des services publics; à ce titre, ils font l'objet d'un financement public ([11]).

(17) Une Fondation distincte (*Stichting Ether Reclame*, ci-après dénommée «STER») a la responsabilité exclusive de la vente d'espaces publicitaires et de la diffusion de publicités sur les chaînes publiques. La STER est responsable du temps de diffusion accordé. Les revenus générés par la STER sont directement transférés à l'État.

(18) Outre les radiodiffuseurs de service public, plusieurs radiodiffuseurs commerciaux opèrent au niveau national. Il s'agit de: RTL (RTL4, 5 et 7 du groupe CLT-UFA), SBS6, NET5 et Veronica (du groupe de radiodiffusion SBS) et Talpa (Talpa Media Holding). Leurs principaux revenus proviennent de la publicité télévisée.

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

([10]) Cela inclut «Nederland 1, 2 et 3».

([11]) Cf. article 90 de la Loi sur les médias.

2.2. Cadre régissant la radiodiffusion de service public

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

2.2.1. *Définitions juridiques*

Missions principales

(20) L'article 13(c)(1) de la Loi sur les médias décrit la «mission principale» des radiodiffuseurs de service public comme suit:

a) garantir une offre de programmes pluraliste et de qualité pour une diffusion générale, dans les domaines de l'information, de la culture, de l'éducation et du divertissement, au niveau national, régional et local, et transmettre ou faire transmettre ces derniers sur des canaux ouverts;

b) exercer toutes les activités en rapport avec l'offre de programmes et la transmission nécessaire en la matière;

c) diffuser des programmes destinés aux pays et régions autres que les Pays-Bas et aux citoyens néerlandais séjournant à l'étranger.

(21) L'article 13c(2) de la Loi sur les médias définit les obligations générales que doivent remplir les programmes diffusés par les radiodiffuseurs: ils doivent «*donner une image équilibrée de la société et présenter les différents intérêts et points de vue sur la société, la culture et la philosophie au sein de la population*» *et:*

a) *Les programmes doivent être accessibles à l'ensemble de la population dans les zones concernées;*

b) *ils contribuent au pluralisme et à la diversité culturelle aux Pays-Bas (…)*».

(22) De plus, le temps de programmation total devant être attribué aux différentes catégories, telles que la culture, l'éducation et le divertissement, est régi au moyen de pourcentages prescrits ([12]).

(23) L'article 16 de la Loi sur les médias prévoit que certaines missions sont remplies par NOS RTV et en donne le détail. Les sports, incluant sans s'y limiter les compétitions, matchs de coupe et manifestations sportives internationales, sont couverts. La loi ne prévoit pas de pourcentage du temps de diffusion total devant être consacré à ces événements sportifs. Dans la pratique, NOS RTV vise à consacrer 9-11 % du temps de diffusion total aux programmes sportifs ([13]).

([12]) Cf. articles 50 et 54 de la Loi sur les médias.

([13]) Voir le plan d'orientation 2000-2010 de la NOS.

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

Missions accessoires

(25) Conformément à l'article 13c(3) de la Loi sur les médias, qui a été introduit en 2000, le système de radiodiffusion publique «*peut également remplir sa mission, comme mentionné dans le premier paragraphe, en proposant des moyens de fourniture et de distribution de contenus de programmes, autres que ceux inclus dans le paragraphe (1)(a)*». En d'autres termes, les radiodiffuseurs de service public peuvent diffuser le contenu de service public visé au considérant 20 à titre de mission principale, sur d'autres supports de médias (Internet, p. ex.).

(26) Ces missions, que l'on qualifie de «missions accessoires», doivent remplir un certain nombre de conditions. Par exemple, elles ne doivent pas servir à générer des profits pour des tierces parties (art. 55, Loi sur les médias). La gestion d'un site Web ou d'une chaîne thématique sont des exemples de missions accessoires.

(27) Il faut également préciser que l'exploitation des missions «principales» comme «accessoires» génère des revenus pour les radiodiffuseurs de service public, qu'ils doivent utiliser à des fins de service public ([14]).

Activités annexes et associatives

(28) Les radiodiffuseurs de service public néerlandais peuvent également exercer des activités appelées activités annexes et activités associatives. Les activités annexes ([15]) doivent remplir un certain nombre de conditions réglementaires. Elles incluent, par exemple, la vente de guides de programmes, le parrainage, la vente de droits de diffusion et de supports liés aux programmes, la location de locaux à usage de bureaux et l'organisation de spectacles en plein air.

(29) Les autres activités sont les «activités associatives». Il s'agit des activités exercées par les associations de radiodiffusion pour leurs membres. Elles incluent la publication de magazines et l'organisation et la vente de voyages.

2.2.2. ***Mandat et contrôle***

(30) Une autorité des médias indépendante (*Commissariaat voor de Media*) est chargée de veiller au respect des obligations financières et de programmation fixées par la Loi sur les médias et la législation concernant sa mise en œuvre (article 9, Loi sur les médias).

(31) L'autorité des médias a une mission légale, énoncée à l'article 134 de la Loi sur les médias, qui consiste à veiller à ce que les radiodiffuseurs publics remplissent leurs obligations, et notamment qu'ils respectent les quotas fixés pour les différents types de programme. La Commission des médias peut infliger des amendes en cas de non-respect de ces obligations. De plus, l'autorité des médias contrôle le respect, par les radiodiffuseurs, des restrictions légales en matière de parrainage et de publicité.

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

2.3. Sources de financement des radiodiffuseurs de service public

(33) Les principales ressources financières des RSP sont les financements annuels reçus de l'État. Pour absorber les fluctuations budgétaires, les RSP sont autorisés à constituer des réserves. De plus, ils reçoivent des financements *ad hoc* à partir de 1994.

(34) Comme l'évaluation de la compatibilité du financement *ad hoc* ne peut être effectuée sans tenir compte des autres sources de financement public, la description suivante concerne tant les financements annuels que les financements *ad hoc*. (Cela étant, les financements annuels et les financements du Stifo ne font pas l'objet de la présente décision, mais seront évalués séparément dans le cadre de l'examen en cours des «aides existantes» n° E-5/2005.)

2.3.1. ***Financements annuels***

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

2.3.2. ***Stifo***

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

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

([15]) Introduites dans la Loi sur les médias par un acte du 5 juillet 1997.

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

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

2.3.3. ***Financements* ad hoc**

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

2.3.3.1. *Financements des fonds d'appoint*

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

2.3.3.2. *Financements du FOR*

(39) En 1998, le ministère de la Culture a été autorisé (article 106a, Loi sur les médias) à transférer, en fonction des besoins, des sommes de l'AOR (réserve générale de la radiodiffusion, gérée par l'autorité des médias) vers un fonds destiné à financer certaines initiatives du PO. Ce fonds a été créé en 1999 sous l'appellation «FOR»; il est contrôlé par le PO.

(40) Le principe est que, si l'AOR excède 90,8 millions d'euros, il est possible de transférer des fonds au FOR. Toutefois, ce processus n'est pas automatique. Chaque année, le ministre de l'Éducation, de la culture et des sciences décide si un transfert est possible et le cas échéant, le montant pouvant être transféré. Lorsqu'un tel transfert est approuvé, ses règles sont définies dans un protocole. De tels protocoles ont été établis en 1999 et 2001. Aux termes de la Loi sur les médias [article 99 2(d)], le budget doit également expliquer comment le conseil d'administration propose de dépenser les fonds. Sur la base de cette proposition, le ministre peut ensuite mettre des fonds du FOR à disposition du PO, fonds qui seront utilisés à des fins définies par le ministre lors de leur mise à disposition ([17]). Si le FOR est un fonds consacré aux initiatives du PO, il ne s'agit pas d'une réserve faisant partie des actifs du PO.

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

— compenser les baisses de recettes publicitaires de la STER;

— renforcer la variété et la qualité de la programmation lorsque cela implique des coûts de départ supplémentaires; et

— financer les investissements qui soutiennent la radiodiffusion de service public néerlandaise dans son ensemble.

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

2.3.3.3. *Financements du CoBo*

(43) Le fonds de coproduction (*Coproductiefonds Binnenlandse Omroep*, ci-après dénommé «CoBo») a été créé pour financer les coproductions entre les radiodiffuseurs publics néerlandais et d'autres producteurs de programmes. Ses recettes proviennent des revenus générés par le paiement du copyright par les câblo-opérateurs belges et allemands pour la distribution des trois chaînes néerlandaises en Belgique et en Allemagne. Le fonds a été créé par les radiodiffuseurs publics et il est géré par une fondation. Le conseil d'administration du fonds est composé des directeurs des organismes de radiodiffusion publique.

(44) En 1994, les autorités néerlandaises ont décidé d'effectuer des versements à deux sous-fonds gérés par le CoBo, à savoir le «fonds pour les films» qui finance les coproductions de films et documentaires, et le *projet* «Telefilm» qui vise à encourager la production de films de télévision de qualité.

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

2.4. **Les réserves des différents radiodiffuseurs**

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

([17]) Lettre du 24 février 2006, p. 3-4.

2.4.1. ***Réserves de programmes***

(47) Les différents radiodiffuseurs de service public sont autorisés à augmenter leurs réserves lorsque les recettes totales sont supérieures aux dépenses totales. Ces réserves de programmes peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses des programmes des années à venir.

(48) Selon les autorités néerlandaises, la valeur des programmes qui ont été produits mais non encore diffusés s'ajoute aux réserves de programmes ([18]). Les réserves de programmes représentent donc la valeur des programmes déjà produits. En 2005, l'ensemble des réserves de programmes détenues par les différents radiodiffuseurs publics s'élevait à 78,6 millions d'euros.

(49) En 2005 également, le PO a décidé qu'une partie des réserves de programmes serait transférée au PO, mais les radiodiffuseurs ont été autorisés à garder des réserves à hauteur de 5-10 % de leur budget annuel. Les radiodiffuseurs publics ont transféré un montant de 42,457 millions d'euros au PO.

2.4.2. ***Réserves d'association***

(50) Les associations de radiodiffusion de service public ont été créées sous la forme d'entités de droit privé. Au fil des ans, elles ont constitué leurs propres réserves d'association à partir des contributions et legs de leurs membres. Les réserves d'association proviennent donc de ressources privées. En 1993, le gouvernement néerlandais a décidé de «geler» les réserves d'association. À compter de cette date, en principe ([19]) les profits générés par les activités associatives et autres activités ne relevant pas du service public devaient être utilisés pour les activités de service public et ne pouvaient plus être transférés aux réserves d'association. En 2005, les radiodiffuseurs de service public néerlandais détenaient une réserve d'association de près de 131,1 millions d'euros.

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

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

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

(52) Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, la STER est chargée de vendre de la publicité sur les chaînes de service public.

(53) Les autres grandes sociétés de vente de publicité télévisée présentes sur le marché néerlandais sont IP et SBS. IP vend de la publicité pour le compte des radiodiffuseurs commerciaux RTL4, RTL5 et Yorin. SBS vend de la publicité pour ses radiodiffuseurs commerciaux SBS6, Net5 et Veronica. Outre IP et SBS, quelques autres radiodiffuseurs commerciaux vendent également de la publicité ([21]). Les tarifs pratiqués par la STER sont calculés à partir des prévisions des agences de publicité, des tarifs des concurrents et de l'historique des prix.

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

Tableau 1

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

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

([18]) Lettre du 27 janvier, conversation téléphonique du 3 février 2005 et réponse à une demande complémentaire le 25 juillet 2005.

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

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

([21]) Talpa, Nickelodeon, Jetix, TMF et MTV, par exemple.

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

Tableau 2

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

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

Tableau 3

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

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

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

2.6. Acquisition des droits du football par NOS RTV

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

2.7. Relations entre les radiodiffuseurs et les câblo-opérateurs

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

([22]) Cf. lettre du 23 février.

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

([24]) Lettre des autorités néerlandaises du 18 septembre 2002.

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

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

2.8. Les mesures concernées par la présente décision

(60) Comme énoncé dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen ([25]), la présente décision concerne les mesures suivantes:

1) Les financements aux radiodiffuseurs visés aux articles 106a et 170c de la Loi sur les médias, qui sont classés par la Commission dans la catégorie des financements *ad hoc*.

   a) Les financements sont versés aux radiodiffuseurs publics soit à partir des fonds d'appoint, soit à partir de l'AOR, par l'intermédiaire du FOR. Ils ont été effectués sur la période 1994-2005 pour un montant total de [...] millions d'euros. Comme cela a déjà été précisé, ce montant est partagé entre les financements effectués à partir des fonds d'appoint ([...] millions d'euros) et les financements versés de l'AOR au FOR puis du FOR aux radiodiffuseurs publics (191,2 millions d'euros).

   b) Financements du fonds de coproduction (CoBo). Le CoBo est composé de deux fonds spécifiques, le fonds pour les Films et le projet Telefilm. L'État a accordé 31,7 millions d'euros aux radiodiffuseurs publics durant la période 1994-2005, par le biais des fonds CoBo.

2) Accès garanti au câble ou «obligation de diffuser» (article 82i de la Loi sur les médias)

3) Mise à disposition gratuite de services techniques par la NOB (articles 89 et 90 de la Loi sur les médias).

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

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

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

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

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

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

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

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

(66) Les observations suivantes, présentant un intérêt pour la présente décision, ont été apportées.

(67) Les radiodiffuseurs de service public néerlandais ont affirmé que les mesures en question devaient être considérées comme une aide existante, car elles faisaient partie du système de financement général de la radiodiffusion publique. De plus, ils ont fait remarquer que la Commission ne devrait évaluer que le financement de la radiodiffusion publique au titre du protocole d'Amsterdam et ne devrait pas appliquer les critères de l'arrêt *Altmark* ([26]) ni l'article 87(1) ou 86(2) du traité CE.

(68) CLT-UFA a noté que ce n'est qu'à partir de 2002 que les comptes du système de radiodiffusion de service public ont pu être vérifiés et approuvés par un comptable indépendant.

(69) Les radiodiffuseurs publics ont fait observer qu'il n'y a pas de compensation excessive de 110 millions d'euros comme l'affirme la Commission. Tout d'abord, le système de comptabilité des radiodiffuseurs publics est différent de celui du gouvernement. Le gouvernement utilise la méthode comptable des encaissements, alors que les radiodiffuseurs publics utilisent la méthode des recettes et dépenses comptabilisées au moment de la transaction, ce qui entraîne des disparités. De plus, les recettes du FOR sont, d'après les radiodiffuseurs publics, prévues pour des

([25]) Voir note 1 de bas de page.

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

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

(70) L'ACT a affirmé que la STER adopte un comportement anticoncurrentiel en «cassant» les prix sur le marché de la publicité. Elle affirme que, le temps de publicité annuel total des radiodiffuseurs publics étant plus limité que celui des radiodiffuseurs commerciaux, la STER devrait pratiquer des prix plus élevés que les opérateurs commerciaux.

(71) SBS Broadcasting a confirmé que les prix du marché néerlandais de la publicité télévisée sont fixés pour la catégorie de PCB (point de couverture brut) 20-49. Cependant, étant donné que les radiodiffuseurs publics attirent davantage de téléspectateurs que les radiodiffuseurs commerciaux en dehors de ce groupe de téléspectateurs, les annonceurs sont prêts à payer une majoration de prix pour le PCB 20-49. Une comparaison du PCB 20-49 ne traduit donc pas la réalité économique du produit. De plus, SBS a fait remarquer que pour le PCB 13+, les radiodiffuseurs publics pratiquent des prix inférieurs à ceux des radiodiffuseurs commerciaux. Pour étayer ses propos, SBS a présenté une vue d'ensemble des prix bruts moyens du PCB 13+ pour les différentes chaînes aux heures de grande écoute, par année de 1995 à 2004 et par mois en 2003 et 2004, qui montre que les prix des radiodiffuseurs publics sont inférieurs à ceux de la plupart des opérateurs commerciaux.

(72) Selon CLT-UFA, NOS RTV a payé un prix excessif pour les droits du football. Ce prix serait bien supérieur aux prix du marché. CLT-UFA a présenté des modèles de calcul ([27]) montrant comment il calcule le prix des droits du football; il en a conclu que l'offre de NOS RTV pour les droits des matchs de la Ligue des champions de 2002 était largement supérieure à celle de CLT-UFA. L'ACT et CLT-UFA ont, en outre, estimé que la Commission ne devrait pas conclure à une insuffisance de preuves de paiement excessif pour les droits du football sur la base d'un seul exemple où un opérateur commercial pourrait avoir surenchéri.

(73) La VECAI (association des câblo-opérateurs) a soulevé deux points. Tout d'abord, elle estime que les câblo-opérateurs soumis à l'obligation de diffuser devraient pouvoir demander une redevance aux radiodiffuseurs concernés. En raison de cette obligation de diffuser, les radiodiffuseurs publics n'ont pas payé de redevance pour la transmission du signal par les réseaux du câble.

(74) Ensuite, la VECAI affirme que dans la pratique, les câblo-opérateurs paient une redevance aux organisations de gestion des droits pour le compte de NOS RTV, mais que NOS RTV et le gouvernement néerlandais la considèrent comme une redevance de gestion. Selon la VECAI, il s'agit d'une redevance au titre des droits de propriété intellectuelle «déguisée».

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

5. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS NÉERLANDAISES ([28])

(75) Les autorités néerlandaises affirment que l'hypothèse de la Commission, selon laquelle les mesures concernées ne font pas partie du financement annuel normal des radiodiffuseurs publics dans le cadre du financement de l'État, est erronée. Le financement examiné résulte du mécanisme de financement normal et faisait partie intégrante de la planification budgétaire ayant entraîné le versement d'aides aux radiodiffuseurs publics. D'après les autorités, le FOR, les fonds d'appoint, le CoBo et les financements à la NOB font partie du mécanisme de financement annuel normal.

(76) Enfin, les autorités néerlandaises font remarquer à la Commission que l'évaluation devrait prendre en considération le contexte particulier dans lequel les radiodiffuseurs de service public exercent leur activité. Elles demandent à la Commission de tenir compte de l'application du protocole d'Amsterdam. Le cas échéant, l'objet de la présente procédure devrait être qualifié d'aide compatible au sens de l'article 86(2) du traité CE dans le contexte des principes énoncés dans le protocole d'Amsterdam.

(77) Le montant indiqué par la Commission à titre provisoire pour l'éventuelle compensation excessive est erroné. Il a été calculé à partir des ressources de fonds qui ont été qualifiés à tort de réserves. L'utilisation de ces fonds étant prédéfinie et soumise à des contrôles, il ne peut y avoir de compensation excessive. De plus, les autorités affirment que si les mesures concernées constituent des aides d'État, ces aides devraient être considérées comme une aide d'État existante, au sens de l'article 88 du traité CE.

(78) Les autorités néerlandaises soulignent que les comptes des différentes associations de radiodiffusion publique ont toujours été soumis à l'approbation d'un comptable indépendant.

(79) Les autorités néerlandaises considèrent que les émissions de sports, populaires ou moins populaires, relèvent de la définition de la mission principale des radiodiffuseurs publics. Elles estiment que, dans la détermination de leur offre pour les droits de transmission, les radiodiffuseurs publics n'ont pas payé plus que ce qui était nécessaire pour garantir l'acquisition de droits importants pour leur mission de service public et leur programmation générale.

(80) Les autorités rappellent que la mission de service public de la NOB fait partie intégrante du système de service public. Le fait que les radiodiffuseurs publics ne doivent pas payer les services rendus par la NOB ne signifie pas qu'une aide est versée aux radiodiffuseurs de service public.

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

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

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

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

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

6.1. Présence de ressources d'État

6.1.1. *Financements* ad hoc

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

Financements des fonds d'appoint

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

Financements du FOR

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

(86) Fait plus important, comme cela a été expliqué au paragraphe 2.3.3.2, le PO distribue les fonds sur la base d'accords conclus au préalable concernant l'utilisation des fonds du FOR. Même si c'est le PO qui propose les modalités d'utilisation des fonds, c'est le ministre de l'Éducation, des sciences et de la culture qui «accepte la proposition» et détermine l'usage qui sera fait des fonds. Le PO ne peut prendre la décision de dépenser les fonds que lorsque le ministre a établi les critères de distribution de ces derniers. Il doit prendre en considération les règles fixées par le ministre. L'on peut donc considérer que le transfert de ressources publiques a lieu lorsque les fonds du FOR sont versés aux différents radiodiffuseurs. Il s'agit d'un transfert des ressources publiques, qui est en outre imputable à l'État ([29]).

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

Financements du CoBo

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

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

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

6.1.2. *Accès gratuit au câble*

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

6.1.3. *Services techniques gratuits de la NOB*

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

([29]) Cf. Affaire C-482/99, *République française c. Commission*, paragraphe 55.

([30]) Cf. Affaire C-379/98, *Preussen Elektra*, paragraphe 54 et suivants.

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

6.2. **Avantage économique**

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

6.2.1. ***Applicabilité de l'arrêt*** Altmark

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

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

— premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;

— deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente;

— troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;

— quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

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

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

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

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

6.3. **Distorsion de concurrence**

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

6.4. **Influence sur les échanges entre États membres**

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

([31]) Cf. Affaire C-126/01, *GEMO*, paragraphe 44.

([32]) Cf. Affaire C-280/00, *Altmark Trans*, op. cit. paragraphe 95.

([33]) Voir Affaire 730/79, *Philip Morris*, Rec. 1980, p. 2671, paragraphe 11.

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

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

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

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

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

6.5. **Conclusion**

(105) Puisque toutes les conditions énoncées à l'article 87(1) du traité CE sont remplies et que les conditions fixées par la Cour de justice dans l'arrêt *Altmark* ne sont pas remplies dans leur intégralité, la Commission conclut que le financement *ad hoc* (financement du FOR et des fonds d'appoint), les fonds accordés par l'intermédiaire du fonds CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits aux radiodiffuseurs publics néerlandais constituent une aide d'État au sens de l'article 87(1) CE. Par ailleurs, l'avantage découlant de l'accès gratuit au réseau du câble n'implique pas de transfert de ressources d'État et ne constitue pas une aide d'État.

7. **QUALIFICATION DES MESURES EN TANT QU'AIDE «NOUVELLE»**

(106) Conformément à l'article 1er point (b) du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ([39]), on entend par «aide existante» notamment:

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

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

7.1. **Financements annuels**

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

7.2. **Financements *ad hoc***

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

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

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

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

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

([37]) JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

([38]) Voir communication sur la radiodiffusion, paragraphe 18.

([39]) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'accord d'adhésion de 2003.

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

— *Les versements proprement dits n'ont été effectués qu'à compter de 1994*. Plus particulièrement, les versements du fonds CoBo ont été effectués à partir de 1994, ceux du fonds d'appoint à partir de 1996 et ceux du FOR à compter de 1999.

— *Contrairement au financement annuel normal, les financements* ad hoc *ne sont pas des financements auxquels les radiodiffuseurs de service public ont droit*. Le versement du financement *ad hoc* n'est pas un processus automatique ([41]). Il est effectué sur demande des différents radiodiffuseurs de service public et accordé sur la base d'une décision ponctuelle et individuelle du ministre de la Culture en vertu de l'article 106a de la Loi sur les médias. Dans le cas du FOR, par exemple, le ministre décide si les fonds doivent être transférés de l'AOR au FOR en tenant compte du niveau du FOR. C'est ensuite le PO qui redistribue les fonds en se basant sur les règles fixées dans des protocoles.

— Les modalités de transfert ont été définies dans des «protocoles de transfert» établis en 1999 et 2002. Comme pour le CoBo, l'État a prévu certaines conditions pour les financements vers et à partir du fonds, qui ne remontent qu'à 1994.

— Enfin, le financement est accordé pour des besoins précis, comme l'indique le paragraphe 2.3.3. Il sert par exemple à aider les radiodiffuseurs à produire de meilleurs programmes, à absorber les fluctuations des recettes publicitaires, à compléter l'augmentation du prix des droits du sport et à encourager les coproductions entre les radiodiffuseurs belges et allemands.

7.3. **Services techniques gratuits**

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

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

(111) Le financement *ad hoc* (financements du FOR aux différents radiodiffuseurs de service public et financements à partir des fonds d'appoint), les transferts du CoBo et la mise à disposition de services techniques gratuits devraient tous être considérés comme une aide nouvelle et non comme une aide existante.

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

(112) Eu égard aux caractéristiques des mesures, le seul fondement possible de la compatibilité est l'article 86(2) CE qui énonce que: *«les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (…) sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.»*

(113) La Cour de justice a systématiquement maintenu que l'article 86(2) CE peut constituer une dérogation à l'interdiction d'aide d'État pour les entreprises chargées d'un SIEG. L'arrêt *Altmark* confirme implicitement que l'aide d'État qui complète les dépenses encourues par une entreprise pour la fourniture d'un SIEG peut être considérée comme compatible avec le marché commun si elle remplit les conditions définies à l'article 86(2) CE ([42]).

(114) Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice ([43]), l'article 86(2) CE constitue une disposition dérogatoire qui doit être interprétée de manière restrictive. La Cour a précisé que, pour qu'une mesure puisse bénéficier d'une telle dérogation, il est nécessaire que les conditions suivantes soient toutes réunies:

— le service en question doit être un service d'intérêt économique général et être clairement défini en tant que tel par l'État membre;

— l'entreprise concernée doit être explicitement chargée par l'État membre de la fourniture dudit service;

— l'application des règles de concurrence du traité doit faire échec à l'accomplissement de la mission particulière impartie à l'entreprise et la dérogation ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

(115) La communication sur la radiodiffusion définit les principes et méthodes que la Commission entend appliquer pour garantir que les conditions énoncées ci-dessus sont remplies. Elle doit donc examiner, en l'espèce, si:

— les activités de radiodiffusion des radiodiffuseurs publics néerlandais sont définies avec clarté et précision par les autorités néerlandaises comme un service d'intérêt économique général (définition);

([41]) Lettre des autorités néerlandaises du 13 mai 2004, voir chapitre F.6.

([42]) Cf. *Altmark*, paragraphes 101 à 109.

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

— les radiodiffuseurs publics néerlandais sont officiellement chargés par les autorités néerlandaises de fournir ce service (mandat);

— le financement de l'État n'excède pas le coût net de ce service public, compte tenu également des autres recettes directes ou indirectes tirées du service public (proportionnalité).

8.1. **Définition**

(116) Dans ce contexte, il convient de préciser que le financement *ad hoc* et la mise à disposition gratuite de services techniques sont destinés à soutenir des activités faisant partie de la mission générale de service public. Il est donc nécessaire d'évaluer le niveau global de financement des radiodiffuseurs de service public, mais la présente décision n'entend pas évaluer le mécanisme et les modalités de mise à disposition du financement de l'État, hormis les mesures spécifiques précitées. Elle ne porte pas non plus sur l'organisation du système de radiodiffusion de service public dans son ensemble.

(117) Comme énoncé dans le paragraphe 33 de la communication sur la radiodiffusion, il appartient aux États membres de définir la mission de service public d'un radiodiffuseur public. Étant donné la nature spécifique du secteur de la radiodiffusion, la Commission considère *«une définition "large" confiant à un organisme de radiodiffusion donné la mission de fournir une programmation équilibrée et variée en application de son mandat, comme légitime au regard de l'article 86(2) CE, compte tenu des dispositions interprétatives du protocole. Une telle mission viserait à la fois à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique.»*

(118) Toutefois, même si la définition est large, elle doit être suffisamment claire et précise pour ne laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'État membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée exercée par l'opérateur choisi. Comme le précise le paragraphe 36 de la communication sur la radiodiffusion, le rôle de la Commission se limite à contrôler si la définition du service public contient une éventuelle erreur manifeste.

(119) La principale mission des radiodiffuseurs de service public néerlandais est de fournir des programmes variés et de qualité pour la diffusion générale sur les chaînes publiques, dans l'intérêt général, comme l'énonce l'article 13c de la Loi sur les médias. La législation définit également des obligations de programmation en ce qui concerne les différentes catégories de contenu à couvrir et le temps d'antenne à consacrer à chaque catégorie.

(120) CLT-UFA a affirmé que les radiodiffuseurs publics néerlandais diffusent trop de sport de manière générale, et en particulier trop de football. Les plaignants ont précisé que NOS RTV diffuse la majeure partie des événements sportifs aux Pays-Bas. Comme on l'a vu ci-dessus, l'aide *ad hoc* était destinée à financer des activités faisant partie de la mission de service public, et donc également l'acquisition des droits du sport.

(121) La Commission estime toutefois que la diffusion de programmes sportifs, dans la limite d'environ 10 % du temps de diffusion total, ne constitue pas d'erreur manifeste. Les sports peuvent faire partie de la mission de service public des radiodiffuseurs, et le fait de consacrer 10 % du temps de diffusion aux sports n'est pas incompatible avec la mission d'offrir un éventail de programmes de service public équilibré et varié.

(122) La Commission est d'avis que la définition de la mission principale, telle qu'elle figure à l'article 13c(1), est relativement large, mais qu'elle peut être considérée comme satisfaisant — pour reprendre les termes du protocole d'Amsterdam — «les besoins démocratiques, sociaux et culturels» de la société néerlandaise. Par conséquent, la définition donnée dans la législation est suffisamment claire et précise en ce qui concerne la mission principale, et ne contient pas d'erreurs manifestes.

8.2. **Mandat**

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

8.3. **Proportionnalité**

(124) Au chapitre 6.3 de la communication sur la radiodiffusion, il est expliqué que la Commission doit procéder à une double appréciation de la proportionnalité ([44]).

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

([44]) Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 57 et 58.

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

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

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

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

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

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

([46]) JO L 193 du 29.7.2000, p. 75.

([47]) Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 53-56.

([48]) Cf. article 25a de la loi néerlandaise sur la concurrence.

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

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

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

8.3.2. ***Proportionnalité du financement public***

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

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

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

([51]) Cf. communication sur la radiodiffusion, paragraphes 55 et 56.

(134) Comme cela a déjà été remarqué, il n'existe pas de concept d'activités «autonomes» dans le système de radiodiffusion publique néerlandais, ni une répartition adéquate et complète des ressources entre les différentes activités des radiodiffuseurs. En outre, la Loi sur les médias stipule que l'ensemble des recettes nettes des missions principales et accessoires ([52]), ainsi que des activités annexes et associatives ([53]) doivent être utilisées pour l'accomplissement de la mission de service public ([54]).

(135) Par conséquent, les coûts nets des activités de service public sont déterminés en tenant compte des recettes de toutes les activités des radiodiffuseurs de service public. En conséquence:

— tout d'abord, les coûts nets du service public sont déterminés en déduisant des coûts totaux de la mise à disposition du service public, les recettes nettes découlant de l'exploitation du service public (missions principales et accessoires) ([55]);

— ensuite, toutes les autres recettes commerciales nettes sont prises en compte (activités annexes et associatives);

— enfin, toutes les formes de financement public sont additionnées. Premièrement, le financement annuel de l'État et les *financements du Stifo* qui sont considérés comme des mesures d'«aide existante». Deuxièmement, le financement *ad hoc* (financements du FOR et des fonds d'appoint) et les *financements du CoBo*, qui sont considérés comme des mesures d'«aide nouvelle».

(136) La somme de l'ensemble des postes ci-dessus détermine si le financement total de l'État excède ou non les coûts nets totaux du service public ou, en d'autres termes, s'il y a ou non eu compensation excessive des missions de service public.

(137) En ce qui concerne la mise à disposition de services techniques gratuits par la NOB, la mesure devrait en principe être prise en compte dans l'appréciation de la compensation excessive. Toutefois, il n'est pas nécessaire de l'inclure de manière explicite dans les calculs, car les bénéfices du service technique gratuit peuvent être considérés comme compensant les coûts qui auraient normalement dû être financés. En effet, le paiement de ces coûts aurait augmenté d'autant les coûts du service public confié aux radiodiffuseurs publics néerlandais. La prise en compte de ces coûts ne modifierait donc en rien le résultat net final ([56]).

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

(138) Dans la décision d'ouverture, la Commission avait, dans un premier temps, estimé la compensation excessive à 110 millions d'euros. Ce calcul était basé sur des chiffres incomplets en ce qui concerne le montant exact des transferts aux réserves et le niveau des réserves détenues par l'ensemble du système de radiodiffusion de service public durant la période 1992-2002. À ce moment-là, les autorités n'avaient pas encore fourni des données complètes pour les différents radiodiffuseurs.

(139) Après l'ouverture de la procédure, la Commission a reçu des chiffres des recettes et dépenses des différents radiodiffuseurs plus détaillés que les chiffres globaux fournis au moment de l'ouverture de la procédure. De plus, les nouvelles informations fournissent les données exactes jusqu'en 2005 et incluent également une estimation pour 2006.

(140) La présente décision concerne les financements *ad hoc* effectués à compter de 1994 et couvre la période jusqu'en 2005. En ce qui concerne la date de fin, les autorités néerlandaises ont invité la Commission à prendre également en compte les chiffres de 2006. Toutefois, la Commission estime que cela n'est pas justifié, car les chiffres de 2006 ne sont que des estimations pour l'exercice budgétaire en cours.

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

(141) Il apparaît que 14 radiodiffuseurs de service public sur 19 ont bénéficié de compensations excessives sur la période 1994-2005. Cette compensation excessive a généré 32 millions d'euros de bénéfices, qui ont généralement été transférés à leurs réserves de programmes.

(142) Cela étant, une partie de la compensation excessive a dans certains cas été utilisée pour équilibrer une sous-compensation dans la période antérieure à 1994. Certains radiodiffuseurs avaient, début 1994, une réserve de programmes négative ([57]). Les radiodiffuseurs n'étaient autorisés à enregistrer des réserves de programmes négatives que lorsque les coûts du service public étaient supérieurs aux diverses sources de financement du service public. Autrement dit, les réserves de programmes négatives ne pouvaient résulter que d'une sous-compensation des coûts du service public.

(143) Par ailleurs, toutes les pertes éventuelles des activités commerciales devaient être financées par l'intermédiaire des réserves d'association et ne pouvaient se retrouver dans

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

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

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

([55]) Cf. paragraphe 26.

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

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

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

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

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

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

(147) En soustrayant — pour chaque année de 1994 à 2005 — le coût net du service public du financement total reçu de l'État, selon la méthode décrite au point 8.3.2, la Commission parvient à la conclusion qu'aucun radiodiffuseur n'a reçu un financement public dépassant 10 % de son budget annuel. Étant donné que les coûts de la radiodiffusion publique varient chaque année, l'État pourrait souhaiter, pour des raisons budgétaires, maintenir les fluctuations du financement public à un minimum et autoriser le report d'un certain pourcentage de la compensation excessive annuelle à l'année suivante. La Commission a admis ce principe dans le cas de la radiodiffusion publique danoise ([60]).

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

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

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

8.4.2. ***Compensation excessive du PO***

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

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

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

([60]) Décision de la Commission du 19 mai 2004 sur les mesures nº C2/2003 (ex NN 22/02) mises à exécution par le Danemark en faveur de TV2/Danmark, C(2004) 1814 (fin), paragraphe 113.

([61]) 5 ou 10 % en fonction de la taille du budget du radiodiffuseur.

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

([63]) Dans la pratique 5 % ou 10 %, tel que défini par les autorités néerlandaises.

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

Tableau 4

Vue d'ensemble du financement actuel du PO de 1994 à 2005 en millions d'euros [64]

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

[64] Les différences entre le texte et le tableau sont dues à l'arrondissement.

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

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

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

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

8.5.1. ***Transmission par le câble***

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

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

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

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

8.5.2. ***Marché de la publicité***

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

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

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

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

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

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

Tableau 5

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

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 27.1.2005.

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

Tableau 6

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

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 23.2.2006.

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

Tableau 7

Remises effectives accordées de 1994 à 2005 en %

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

Source: lettre des autorités néerlandaises du 24.2.2006.

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

Tableau 8

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

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

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

Tableau 9

Audience et parts de marché publicité

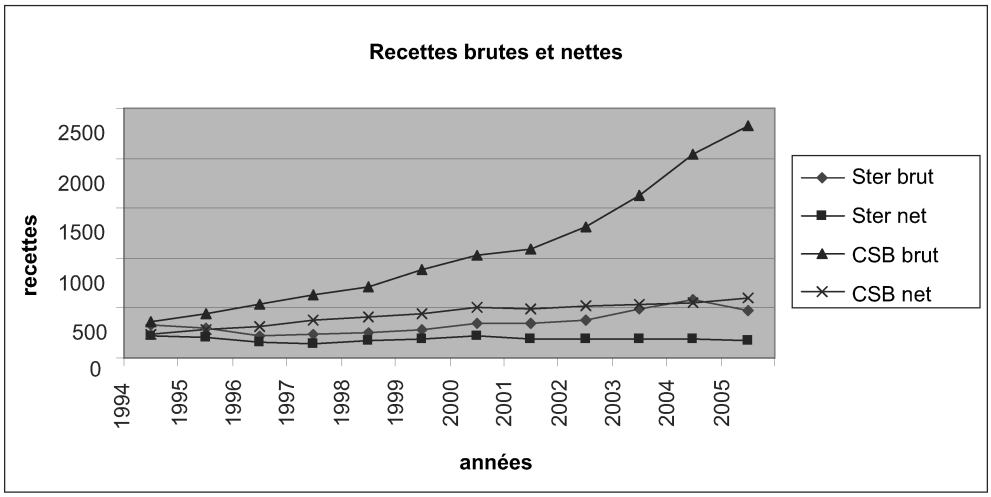
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Audience RC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publicité RC	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Audience RSP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publicité RSP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: lettre des autorités néerlandaises du 3.2.2006.

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

Graphique 1

Évolution des recettes brutes et nettes



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

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

8.5.2.2. *Comparaison des prix de la publicité*

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

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

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

([66]) Lettre des autorités néerlandaises du 4 janvier 2005.

8.5.2.3. *Conclusion sur la publicité*

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

8.5.3. ***Droits du football***

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

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

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

9. **CONCLUSION**

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

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

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

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

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

Article 2

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

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

3. Les intérêts à récupérer conformément au paragraphe 2 seront calculés suivant la procédure prévue aux articles 9 et 11 du règlement (CE) no 794/2004 ([67]).

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

Article 3

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

Article 4

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

Fait à Bruxelles, 22 juin 2006.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission

([67]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

ANNEXE

INFORMATIONS CONCERNANT L'APPLICATION DE LA DECISION DE LA COMMISSION C 2/2004

1. **Nombre total de bénéficiaires et montant total de l'aide à récupérer**

1.1. Veuillez expliquer en détail le calcul du montant de l'aide à récupérer auprès des différents bénéficiaires.

— Le montant principal

— Les intérêts

1.2. Quel est le montant total de l'aide, versée illégalement dans le cadre de ce programme, à récupérer? (Équivalents d'aide brute; prix de …)

1.3. Quel est le nombre total de bénéficiaires auprès desquels l'aide versée illégalement dans le cadre de ce programme est à récupérer?

2. **Mesures prises et envisagées pour récupérer l'aide**

2.1. Veuillez décrire en détail les mesures prises et envisagées pour garantir une récupération immédiate et effective de l'aide. Indiquez également, le cas échéant, la base juridique des mesures prises/envisagées.

2.2. À quelle date la récupération de l'aide sera-t-elle terminée ?

3. **Informations par bénéficiaire**

Veuillez fournir dans le tableau ci-dessous les informations pour chaque bénéficiaire auprès duquel l'aide versée illégalement dans le cadre de ce programme est à récupérer.

Identité du bénéficiaire	Montant de l'aide versée illégalement (*) Devise: …	Montants remboursés (°) Devise: …

(*) Montant de l'aide mise à disposition du bénéficiaire (en équivalents d'aide brute; en prix de …).
(°) Montants bruts remboursés (y compris intérêts).