DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2019/115 DE LA COMMISSION

du 10 juillet 2018

relative à l'aide d'État SA.37977 (2016/C) (ex 2016/NN) mise à exécution par l'Espagne en faveur de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, SA

[notifiée sous le numéro C(2018) 4233]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et vu les observations transmises,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 9 décembre 2013 et le 10 avril 2014, la Commission a été saisie de deux plaintes anonymes contre l'État espagnol en ce qui concerne l'octroi présumé d'aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur à Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA (ci-après dénommée «Correos»). Les deux plaintes soulevaient les questions suivantes au sujet de Correos: i) une surcompensation présumée accordée à Correos pour l'exécution de l'obligation de service universel (OSU) depuis 1998; ii) les exonérations fiscales prétendument incompatibles avec le marché intérieur accordées à Correos; et iii) le non-paiement présumé de cotisations de sécurité sociale pour les fonctionnaires employés par Correos.

(2) Le 14 février 2014, le 26 février 2014 et le 15 juillet 2014, la Commission a remis la version non confidentielle des deux plaintes aux autorités espagnoles.

(3) Le 11 avril 2014 et le 18 septembre 2014, les autorités espagnoles ont répondu à ces plaintes.

(4) Le 10 juillet 2014, le 22 octobre 2014 et le 4 décembre 2015, la Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités espagnoles.

(5) Celles-ci ont répondu aux demandes le 7 août 2014, le 19 décembre 2014, le 19 janvier 2015 et le 21 décembre 2015, respectivement.

(6) Par lettre du 11 février 2016, la Commission a informé l'Espagne de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité concernant diverses mesures accordées à Correos. La décision de la Commission d'ouvrir cette procédure (ci-après la «décision d'ouverture de 2016») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]).

(7) Par lettre du 21 avril 2016, la Commission a reçu les premières observations de l'Espagne sur la décision d'ouverture.

(8) Par lettre du 11 mai 2016, la Commission a reçu les observations de Correos sur la décision d'ouverture.

(9) Par lettre du 12 mai 2016, la Commission a reçu les observations d'un tiers sur la décision d'ouverture.

([1]) JO C 129 du 12.4.2016, p. 10.
([2]) Voir la note 1 de bas de page.

(10) Le 8 juin 2016, la Commission a transmis à l'Espagne les observations reçues.

(11) Par lettre du 6 juillet 2016, l'Espagne a présenté ses observations sur les commentaires présentés par des tiers intéressés.

(12) Au cours de la procédure, la Commission a reçu des observations supplémentaires de la part de l'Espagne le 24 octobre 2017 et le 23 mai 2018.

(13) Par lettre du 20 mars 2018, la Commission a reçu des observations supplémentaires de la part d'un ancien concurrent de Correos, Unipost.

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

2.1. *LE MARCHÉ POSTAL ESPAGNOL*

(14) Avant l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne (CEE) en 1986, les services postaux espagnols étaient gérés par l'administration générale. Le décret nº 1113/1960 du 19 mai 1960 relatif à l'ordonnance postale (Ordenanza Postal), exécuté par le règlement concernant les services postaux (Reglamento de los Servicios de Correos), adopté par le décret nº 1653/1964 du 14 mai 1964, définissait le service postal et chargeait la direction générale de «Correos y Telégrafos» de son exécution. L'adoption de l'ordonnance postale et de son règlement d'exécution a marqué le début de la libéralisation du marché postal espagnol: le monopole de «Correos y Telégrafos» a été restreint aux lettres et aux cartes postales internationales et interurbaines, tandis que les services urbains de correspondance et de livraison de colis ont été entièrement libéralisés. Au cours des années 1970, les premiers grands opérateurs privés sont entrés sur le marché postal espagnol.

(15) À la suite de l'adhésion de l'Espagne à la CEE, les services postaux ont connu une libéralisation progressive entre 1998 et 2010. Plus précisément, la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil ([3]) a été transposée en 1998 dans l'ordre juridique espagnol par la loi nº 24/1998 du 13 juillet 1998 relative au service postal universel et à la libéralisation des services postaux (Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales), la «loi postale de 1998», laquelle confiait à Correos, pour la première fois, l'exécution de l'obligation de service universel ([4]) (ci-après dénommée «OSU»). La loi énonçait une liste restreinte de services inclus dans l'OSU ([5]) qui étaient réservés à Correos en tant que fournisseur du service postal universel (ci-après dénommé le «secteur réservé»), tandis que tous les autres services postaux étaient libéralisés (ci-après dénommés le «secteur non réservé»).

(16) La libéralisation des services postaux en Espagne s'est poursuivie avec la transposition dans le droit espagnol de la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil ([6]) par la loi 53/2002 du 30 décembre 2002 portant mesures fiscales, administratives et d'ordre social (Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), laquelle a modifié la loi postale de 1998 susmentionnée et restreint davantage le champ d'application du secteur réservé.

(17) En 2010, le secteur postal a été entièrement libéralisé par l'intermédiaire de la loi 43/2010 du 30 décembre 2010 sur le service postal universel, les droits des utilisateurs et le marché postal (la loi postale de 2010), laquelle a incorporé à l'ordre juridique espagnol la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil ([7]). La loi postale de 2010 a redéfini le champ d'application de l'OSU (par exemple, le service de mandat postal a été exclu de l'OSU) et a supprimé le secteur réservé.

2.2. *BÉNÉFICIAIRE*

2.2.1. CORREOS

(18) Correos est une société d'État, et la société mère de Grupo Correos; son unique actionnaire est la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). La SEPI est une société publique de portefeuille détentrice de participations de l'État.

([3]) Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14).

([4]) La disposition additionnelle et l'article 15, paragraphe 2, de la loi postale de 1998 incluent dans le champ d'application du service postal universel les services suivants: 1) le service de mandat postal; 2) la prestation régulière de services postaux nationaux et transfrontaliers pour les envois postaux qui incluent une adresse indiquée par l'expéditeur sur l'objet lui-même ou sur son emballage. Il peut s'agir: a) de lettres et de cartes postales contenant des communications écrites et pesant jusqu'à 2 kilogrammes; b) de colis postaux, dotés ou non d'une valeur commerciale, pesant jusqu'à 10 kilogrammes.

([5]) L'article 18 de la loi postale de 1998 définit le secteur réservé suivant: le service de mandat postal; la levée, l'admission, le tri, la livraison, le traitement, l'acheminement, le transport et la distribution des envois interurbains, en recommandé ou non, des lettres et des cartes postales dont le poids ne dépasse pas 100 grammes (à partir du 1er janvier 2006, la limite de poids est fixée à 50 grammes); le service postal transfrontière d'entrée et de sortie de lettres et de cartes postales, dans les conditions de prix, de poids et de date susmentionnées; la réception des demandes, écrits et communications adressés par les citoyens aux organes des administrations publiques.

([6]) Directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (JO L 176 du 5.7.2002, p. 21).

([7]) Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché interne des services postaux de la Communauté (JO L 52 du 27.2.2008, p. 3).

(19) Correos fournit des services postaux, parmi lesquels des services universels, des services de courrier et d'autres services (par exemple, des services liés aux services postaux et aux activités connexes, y compris les services de mandat postal et de transferts monétaires, de philatélie, entre autres). En 2016, Correos a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 1,761 milliard d'EUR, a effectué 2,774 milliards d'envois postaux (colis compris) et employait 49 785 personnes.

(20) Correos est le plus important fournisseur de services postaux en Espagne; la société disposait de 8 787 points de contact postaux en 2016. À l'exception des services de livraison de colis, la société détient la plus grande part de marché des services postaux en Espagne, ce qui en fait le leader du marché postal espagnol. Jusqu'en 2017, Unipost SA était le principal concurrent de Correos sur le marché postal espagnol; la société a toutefois connu des difficultés financières et a été mise en liquidation le 19 février 2018. D'autres opérateurs postaux européens (par exemple Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios Portugal et Royal Mail) détiennent d'importantes parts de marché dans les services de livraison de colis.

2.2.2. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À CORREOS

(21) En Espagne, le service postal est directement administré par l'État depuis 1716. Correos faisait partie de l'administration publique et était intégrée à divers ministères, tels que le ministère de l'intérieur et, par la suite, le ministère des transports et des communications.

(22) L'institution autonome «Correos y Telégrafos» a été créée en vertu de la loi 31/1990 du 27 décembre 1990 sur le budget général de l'État (Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado). Elle a été constituée en 1992 et rattachée au ministère des transports, du tourisme et des communications.

(23) «Correos y Telégrafos» est devenue une entité économique publique rattachée au ministère des travaux publics en vertu de la loi 6/1997 du 14 avril 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration générale de l'État (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

(24) La loi 14/2000 du 29 décembre 2000 portant mesures fiscales, administratives et d'ordre social (Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social) a adopté le cadre juridique de «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA», et la société a été constituée en juin 2001. Le 5 juin 2012, toutes les entreprises appartenant à Grupo Correos (c'est-à-dire Correos et ses filiales Correos Express, Nexea et Correos Telecom) ont été incorporées à la SEPI, qui en est devenue l'unique actionnaire.

2.3. *DESCRIPTION DES MESURES PUBLIQUES PRISES EN FAVEUR DE CORREOS*

2.3.1. COMPENSATIONS OCTROYÉES À CORREOS POUR L'EXÉCUTION DE L'OBLIGATION DE SERVICE UNIVERSEL (OSU)

(25) En 1998, Correos s'est vu confier l'exécution de l'OSU en vertu de la loi postale de 1998. En compensation de l'exécution de l'OSU, Correos a reçu un financement public entre 1998 et 2010. Par la suite, la loi postale de 2010 a confié à Correos un mandat concernant la fourniture du service universel pour une période de quinze ans à compter du 1er janvier 2011.

2.3.1.1. ***Compensations pour l'OSU octroyées en vertu de la loi postale de 1998***

(26) À partir du 11 mars 2000, la loi postale de 1998 a été complétée d'un «Plan de Prestación» (ci-après dénommé le «Plan de Prestación de 2000»), qui établit le mécanisme de compensation permettant de calculer le coût net supporté par Correos pour s'acquitter de son obligation en tant que prestataire du service universel (PSU) ainsi que les critères de qualité en vue de l'exécution de l'OSU.

(27) De 2000 à 2010, la compensation pour l'OSU a été accordée à Correos sur la base d'une méthodologie élaborée par les autorités espagnoles (la «méthodologie espagnole»), qui est détaillée dans le Plan de Prestación de 2000. D'autre part, le Plan de Prestación de 2000 contraint Correos à tenir une comptabilité analytique, assortie d'une séparation des comptes, conformément à l'article 29 de la loi postale de 1998.

(28) La méthodologie espagnole permettant de calculer le coût net de la charge indue que suppose l'OSU était composée des étapes suivantes:

a) ÉTAPE 1: déterminer les recettes et les coûts unitaires de chaque produit/service et de chaque centre de coûts sur la base des informations concernant la comptabilité analytique de Correos. Pour chaque produit/service, les centres de coûts dans lesquels les coûts unitaires sont supérieurs aux recettes unitaires sont considérés comme déficitaires. Les autres centres de coûts, dans lesquels les recettes unitaires sont supérieures aux coûts unitaires, sont considérés comme excédentaires;

b) ÉTAPE 2: pour chaque service réservé (SR), déterminer au moyen d'une évaluation les centres de coûts qui sont déficitaires/excédentaires en raison de la prestation de ce service et calculer les pertes/bénéfices cumulés enregistrés par ces centres du fait de ladite prestation (pertes/bénéfices SR). Le coût net des services réservés correspond à la différence entre la somme des pertes SR et la somme des bénéfices SR;

c) ÉTAPE 3: pour chaque service non réservé (SNR), déterminer au moyen d'une évaluation les centres de coûts qui sont déficitaires en raison de la prestation de ce service et calculer les pertes cumulées enregistrées par ces centres induites du fait de ladite prestation (pertes SNR). Le coût net des services non réservés correspond à la somme des pertes SNR;

d) ÉTAPE 4: la compensation pour l'exécution de l'OSU couvre le coût net des services réservés et non réservés, calculé conformément aux étapes 2 et 3.

(29) Le tableau 1 dresse la liste des compensations accordées à Correos pour l'exécution de l'OSU pendant la période 2004-2010, calculées sur la base de la méthodologie espagnole.

Tableau 1

Compensations accordées à Correos pour l'exécution de l'OSU

(en Mio EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coût net SR	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521
Coût net SNR	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812
Compensation pour l'OSU	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333

2.3.1.2. ***Compensations pour l'OSU octroyées en vertu de la loi postale de 2010***

(30) La loi postale de 1998 a été remplacée par la loi postale de 2010, laquelle est entrée en vigueur le 1er janvier 2011. La loi postale de 2010 a confié à Correos la prestation du service postal universel pendant une période de quinze ans à compter de la date de son entrée en vigueur, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2026.

(31) Les articles 27 et 28 de la loi postale de 2010 prévoient que le prestataire du service postal universel peut recevoir une compensation équivalente au coût net encouru par celui-ci du fait de l'exécution de ses obligations. Le coût net doit être calculé conformément à la méthode du coût net évité et correspond à la différence entre le coût net supporté par le PSU en raison de l'exécution de l'OSU et le coût net supporté par le PSU qui n'est pas chargé d'exécuter l'OSU. Ce calcul tient compte de tous les autres éléments pertinents, y compris les bénéfices immatériels et les avantages commerciaux dont le prestataire de services postaux désigné pour fournir le service universel a bénéficié, le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ainsi que les mesures d'incitation à l'efficacité économique, à la lumière de l'annexe 1 de la directive 2008/6/CE.

(32) Conformément à l'article 22, paragraphe 3, ainsi qu'à l'article 27, paragraphe 2, point b), de la loi postale de 2010, la méthode du coût net évité décrite au considérant 31 devait être élaborée dans le cadre d'un nouveau Plan de Prestación. Toutefois, à cette date, ce nouveau Plan de Prestación n'a pas encore été adopté. Par conséquent, depuis 2011, aucune méthodologie permettant de calculer le coût net de l'OSU n'est disponible.

(33) Selon les autorités espagnoles, Correos n'a reçu aucune compensation officielle pour l'OSU depuis 2011, bien qu'elle ait bénéficié d'avances partielles à titre provisoire pour les années 2011-2017. Le coût net réel correspondant à ces années devra être calculé une fois que le nouveau Plan de Prestación aura été adopté et que la méthode du coût net évité aura été définie. La Commission évaluera les compensations pour l'OSU en vertu de la loi postale de 2010 dans le cadre d'une autre décision.

2.3.2. EXONÉRATIONS FISCALES ACCORDÉES À CORREOS

(34) Conformément à l'article 19, paragraphe 1, point b), de la loi postale de 1998, le PSU bénéficie de l'exonération de toutes les impositions grevant son activité liée aux services réservés, à l'exception de l'impôt sur les sociétés. L'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010 a maintenu cette exonération fiscale et l'a étendue à la totalité de l'OSU.

(35) Selon les autorités espagnoles, le seul impôt susceptible de relever du champ d'application de cette exonération, outre la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), serait l'impôt sur les activités économiques (IAE), puisqu'il s'agit d'une imposition qui porte sur l'exercice d'une activité économique et qui est liée à la prestation du service postal universel. D'autres impôts, tels que l'impôt sur les transmissions patrimoniales, l'impôt sur les constructions, l'impôt sur la plus-value des terrains urbains et l'impôt sur les véhicules à traction mécanique, ne relèvent pas du champ d'application de l'exonération, car ils ne sont pas liés à l'activité économique de l'exécution de l'OSU.

(36) Les autorités espagnoles ont expliqué que Correos a bénéficié d'une exonération partielle de l'IAE, puisqu'elle ne paie que 50 % du montant d'impôt final.

(37) En ce qui concerne l'impôt sur les biens immobiliers (ci-après dénommé l'«IBI»), les autorités espagnoles ont expliqué qu'il s'agit d'un impôt qui n'est pas prélevé sur l'activité liée à l'exécution de l'OSU ou à d'autres services postaux, mais sur les biens immobiliers, de sorte qu'il demeurerait hors du champ d'application des deux lois postales. Toutefois, entre 2008 et 2013, Correos a présenté, en se basant sur son interprétation de l'article 19, paragraphe 1, point b), de la loi postale de 1998 et sur l'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010, plusieurs demandes en faveur de l'exonération de l'IBI pour un ensemble de bureaux se trouvant dans différentes communes. Plusieurs administrations et juridictions locales ont répondu favorablement à la demande de Correos d'être exonérée de l'IBI et ont remboursé à la société les impôts déjà payés.

2.3.2.1. ***Exonération de l'impôt sur les biens immobiliers (IBI)***

(38) L'IBI est un impôt local du système fiscal espagnol; il est régi par le décret royal législatif 2/2004 du 5 mars 2004. Selon l'article 60 dudit décret, l'impôt susmentionné est un impôt direct à caractère réel qui est prélevé sur la valeur des biens immobiliers, dans les conditions prévues par ledit décret. Le fait générateur de l'IBI est la titularité de tout droit prévu à l'article 61 du décret royal législatif 2/2004 sur les biens immobiliers ruraux et urbains ainsi que sur les biens immobiliers présentant des caractéristiques particulières. L'IBI n'est pas prélevé sur une activité, mais sur la valeur des biens.

(39) Entre 2008 et 2013, Correos a présenté, en se basant sur son interprétation de l'article 19, paragraphe 1, point b), de la loi postale de 1998 et sur l'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010, plusieurs demandes en faveur de l'exonération de l'IBI, en vertu des lois postales, pour un ensemble de bureaux se trouvant dans différentes communes. Plusieurs administrations et juridictions locales ont répondu favorablement à la demande d'exonération de l'IBI présentée par Correos. Selon les autorités espagnoles, les remboursements effectivement versés à Correos s'élèvent à 752 840,50 EUR.

(40) Ces interprétations faites par les juridictions des lois postales de 1998 et de 2010, qui ont permis au PSU d'être exonéré de l'IBI, ont été rejetées par la Cour suprême espagnole en 2013, à la suite d'un pourvoi en cassation introduit par les autorités locales du conseil provincial de Huesca. Dans sa décision, la Cour suprême a considéré que l'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010 devait être interprété de manière restrictive. Selon la Cour suprême, les exonérations fiscales prévues par ledit article sont uniquement applicables aux impôts qui grèvent les activités directement liées à l'exercice de l'OSU et, par conséquent, ne pouvaient pas s'appliquer à l'IBI, qui est directement prélevé sur la valeur des biens.

(41) Les exonérations de l'IBI accordées à Correos entre 2008 et 2013 n'ont fait l'objet d'aucune récupération. En effet, dans le cadre du système juridique espagnol, le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi a un caractère extraordinaire et subsidiaire visant exclusivement à déterminer la jurisprudence ou la doctrine juridique, et ne peut donc pas avoir d'effets sur l'objet du pourvoi en cassation (c'est-à-dire, en l'espèce, qu'il ne permet pas d'annuler les résolutions et décisions relatives aux exonérations fiscales).

2.3.2.2. ***Exonération de l'impôt sur les activités économiques (IAE)***

(42) L'IAE a été établi dans la loi 39/1988 du 28 décembre 1988, laquelle a été remplacée par le décret royal législatif 2/2004 du 5 mars 2004. En vertu de l'article 78 dudit décret, les entreprises qui exercent des activités commerciales, professionnelles ou artistiques sont assujetties à cet impôt.

(43) Conformément à l'article 78 du décret royal législatif 2/2004, l'IAE est un impôt direct à caractère réel, dont le fait générateur est constitué par le simple exercice, sur le territoire national, d'activités commerciales, professionnelles ou artistiques, que celles-ci soient exercées ou non dans un local déterminé et soient spécifiées ou non dans les tarifs d'imposition.

(44) Les tarifs de l'IAE ont été approuvés dans le décret royal législatif 1175/1990 du 28 septembre 1990. L'activité postale est répertoriée dans le groupe 847 «Services postaux et de télécommunications intégraux» depuis 1999. Ce groupe comprend la prestation de services postaux qui consistent en la levée, l'admission, le tri, le traitement, l'acheminement, le transport, la distribution et la livraison d'envois de correspondance et d'envois postaux dans toutes leurs modalités. Toutefois, la note 3 du groupe de tarifs 847 établit que l'entité économique publique Correos a le droit de s'acquitter de 50 % seulement du montant indiqué pour ce groupe. Selon les autorités espagnoles, cela signifie que Correos bénéficie d'une exonération d'un montant de 8 113,66 EUR par an depuis 2004. Les autorités espagnoles ont confirmé que Correos continue de bénéficier de l'exonération partielle de l'impôt établie à la note 3 du groupe de tarifs 847.

2.3.3. LES TROIS AUGMENTATIONS DE CAPITAL ACCORDÉES EN 2004, 2005 ET 2006

(45) Au cours de la période analysée, Correos a bénéficié de trois augmentations de capital, pour un montant total de 48 081 000 EUR:

a) une augmentation de capital d'un montant de 16 027 000 EUR accordée le 13 décembre 2004;

b) une augmentation de capital d'un montant de 16 027 000 EUR accordée le 25 novembre 2005;

c) une augmentation de capital d'un montant de 16 027 000 EUR accordée le 24 novembre 2006.

(46) Selon les autorités espagnoles, ces augmentations de capital faisaient partie du plan stratégique de Correos pour la période 2004-2006, en vue de compenser le ralentissement du marché postal. Les principales orientations stratégiques de ce plan étaient les suivantes:

a) garantir la viabilité future de l'activité postale, en mettant l'accent sur l'efficience;

b) renforcer les activités en croissance à moyen terme en encourageant les services financiers et la livraison de colis en tant qu'axes de croissance principaux de Correos;

c) élargir le portefeuille de possibilités de croissance futures en développant la gestion de bases de données, de services de *mailroom* ou de livraison de colis ainsi que le commerce électronique;

d) moderniser les capacités de Correos et adapter le modèle de gestion au contexte actuel du marché, en renforçant la diversification.

2.3.4. COMPENSATION OCTROYÉE À CORREOS POUR LA DISTRIBUTION DES IMPRIMÉS ÉLECTORAUX

(47) La loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime général des élections («LOREG») et ses modalités d'application régissent la procédure électorale en Espagne et reconnaissent le droit de voter en personne ou par correspondance.

(48) L'article 22 de la loi postale de 1998 et l'article 22, paragraphe 5, de la loi postale de 2010 prévoient que l'État peut imposer certaines obligations aux prestataires du service universel désignés dans le cadre des procédures électorales. L'article 22, paragraphe 5, de la loi postale de 2010 dispose que l'imposition d'obligations de service public supplémentaires doit faire l'objet de compensations.

(49) En vertu de la disposition additionnelle première de la loi postale de 2010, Correos est le PSU désigné pour la prestation de divers services dans le cadre des différentes élections espagnoles (élections générales, régionales, européennes et municipales).

(50) Les obligations de service public imposées à Correos concernant l'organisation des procédures électorales en Espagne sont les suivantes:

a) la gestion du vote par correspondance (y compris la mise à disposition, l'admission, l'envoi et la livraison par courrier recommandé et express) dans les cas suivants:

1) vote par correspondance des électeurs résidant en Espagne;

2) vote par correspondance des électeurs résidants absents;

3) vote par correspondance des électeurs provisoirement absents;

4) vote par correspondance du personnel embarqué;

5) vote du personnel des forces armées embarqué ou se trouvant dans des situations exceptionnelles liées à la défense nationale; et

6) vote par correspondance des détenus d'établissements pénitentiaires;

b) la gestion des envois postaux des imprimés électoraux des candidats aux élections: admission, puis distribution d'envois de publicité électorale des candidats aux élections à un prix symbolique de 0,006 EUR par envoi;

c) la gestion d'autres envois réalisés par le bureau du recensement électoral (par exemple les cartes d'électeur, les listes électorales de consultation pour les mairies, entre autres);

d) la collecte de la documentation électorale dans les bureaux de vote après l'achèvement du scrutin, ce qui inclut la collecte, la conservation et la livraison ultérieure de l'enveloppe contenant le rapport et la documentation pertinente de chaque bureau au conseil électoral correspondant.

(51) Les autorités espagnoles ont expliqué que compte tenu des limitations de temps liées à la procédure électorale, Correos se voit obligée de privilégier les activités mentionnées au considérant 50, au détriment d'autres activités postales. Le nombre élevé d'envois à distribuer, leur concentration importante en quelques jours seulement et l'obligation de livrer la majeure partie des documents en personne (dans le cas du courrier recommandé, par exemple lors du vote par correspondance) requièrent la mise en œuvre d'importants efforts supplémentaires. Par conséquent, Correos se doit de renforcer provisoirement son personnel ainsi que d'autres ressources (par exemple, en matière de transports, de sécurité, entre autres).

(52) Correos reçoit des compensations (voir le tableau 2) pour les diverses obligations qui lui sont imposées au regard de l'organisation des élections depuis 2004:

Tableau 2

Montants de la compensation octroyée à Correos pour l'organisation des élections

(en EUR)

Année	Domaine électoral	Compensation pour la distribution des imprimés électoraux
2004	National	27 182 926
2005	Régional	3 670 281
2006	Régional	4 528 376
2007	National/régional	19 536 604
2008	National/régional	19 609 632
2009	National/régional	14 603 021
2010	Régional	4 620 588
2011	National/régional	40 092 858
2012	Régional	14 268 978
	TOTAL	**148 113 264**

3. MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

(53) La Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen car elle a des doutes sérieux quant à la compatibilité avec le marché intérieur de plusieurs des mesures accordées à Correos depuis 2004:

a) les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998;

b) l'exonération de l'IBI et l'exonération partielle de l'IAE;

c) les trois augmentations de capital accordées en 2004, 2005 et 2006;

d) et la compensation accordée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux.

(54) La Commission exprime notamment des doutes sur les points suivants:

a) le niveau de la compensation reçue par Correos pour l'exécution de l'OSU entre 2004 et 2010, qu'elle considérait a priori comme une aide d'État, et l'existence éventuelle d'une surcompensation de l'opérateur;

b) la compatibilité avec le marché intérieur ou le caractère d'aide existante de l'exonération de l'IBI et de l'exonération partielle de l'IAE qui, de son avis, constituaient a priori une aide d'État;

c) la conformité des augmentations de capital accordées en 2004, 2005 et 2006 au principe de l'investisseur en économie de marché (ci-après dénommé «PIEM»);

d) la compatibilité ou le caractère d'aide existante de la compensation octroyée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux, qu'elle considérait a priori comme une aide d'État.

4. **OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

(55) La Commission a reçu les observations de deux parties intéressées: la bénéficiaire présumée des mesures d'aide, Correos, et un tiers (ci-après dénommé le «tiers anonyme»), qui a demandé à ce que son identité demeure confidentielle.

4.1. *OBSERVATIONS DE CORREOS*

4.1.1. LA COMPENSATION POUR L'OSU NE CONSTITUE PAS UNE AIDE D'ÉTAT INCOMPATIBLE AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

(56) Selon Correos, la compensation pour l'OSU qui lui a été octroyée au cours de la période 2004-2010 ne constitue pas une aide d'État. Correos estime en particulier que la compensation ne constitue pas un avantage, puisqu'elle remplit les quatre critères établis dans l'affaire C-280/00 (ci-après dénommées les «critères Altmark») ([8]). Correos réfute la conclusion établie dans la décision d'ouverture, selon laquelle la compensation pour l'OSU ne remplit ni le troisième ni le quatrième critère Altmark.

(57) Correos affirme que conformément au troisième critère Altmark, la compensation reçue au titre de la prestation d'un service public ne doit pas excéder le coût net, entendu comme les coûts, déduction faite des recettes y relatives, majorés d'un bénéfice raisonnable. Correos estime que le troisième critère Altmark est inextricablement lié à l'analyse de compatibilité avec le marché intérieur des services d'intérêt économique général, conformément à la communication de la Commission (ci-après dénommée «encadrement SIEG de 2012») ([9]). Correos affirme notamment que la compensation reçue pour l'OSU observe la méthode du coût net évité énoncée au point 27 de l'encadrement SIEG de 2012, de sorte qu'il convient de considérer qu'elle remplit le troisième critère Altmark.

(58) Correos explique que la méthodologie espagnole employée pour déterminer sa compensation repose sur le rapport que la Commission a commandé à la société de conseil «National Economic Research Associates» (rapport NERA) ([10]). Selon Correos, la méthode de calcul de la compensation qui figure dans le rapport NERA constitue une application valide de la méthode du coût net évité.

(59) Correos estime en outre que le respect du troisième critère Altmark s'appuie sur le principe de confiance légitime. Selon la société, la publication du rapport NERA, qui reconnaissait la validité de la méthode du coût net évité pour le calcul de la compensation de la prestation du service postal universel, a entraîné une confiance légitime.

(60) Selon Correos, le fait que la méthode du coût évité n'ait pas été appliquée avant l'entrée en vigueur de l'encadrement SIEG de 2012 n'entre pas en ligne de compte en ce qui concerne le respect du troisième critère Altmark.

(61) La société considère en outre que les compensations pour l'OSU qui lui ont été octroyées remplissent le quatrième critère Altmark. En l'absence de procédure de marché public, le niveau de compensation reçue serait adéquat, sur la base d'une analyse des coûts qu'encourrait une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée dans le même secteur, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution des obligations de service public.

([8]) Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehersgesellschaft Altmark GmbH, EU:C:2003:415.

([9]) Communication de la Commission: Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15).

([10]) «Final report on costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union», novembre 1998, *National Economic Research Associates* (NERA). http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/1998-nera_en.pdf

(62) Selon Correos, l'étude de Frontier Economics présentée par l'Espagne démontre que les coûts supportés par la société sont inférieurs à ceux d'une entreprise moyenne du secteur postal. Correos conteste les doutes émis par la Commission quant aux conclusions du rapport de Frontier Economics:

a) en premier lieu, dans ses décisions relatives aux aides d'État, la Commission n'a pas conclu que les prestataires de l'OSU de Grèce et d'Italie étaient inefficaces en matière de coûts, de sorte que l'inclusion de ces opérateurs postaux dans l'échantillon d'entreprises analysées par Frontier Economics afin de démontrer l'efficacité économique de Correos ne devrait pas être considérée comme problématique;

b) en second lieu, le fait que l'étude de Frontier Economics ait été élaborée a posteriori n'est pas significatif, à la lumière de la jurisprudence pertinente et de la pratique de la Commission, qui a reconnu avoir examiné, dans le passé, des études élaborées après l'adoption d'une mesure;

c) enfin, l'allégation de la Commission selon laquelle la méthodologie de calcul des coûts employée par l'Espagne ne tiendrait compte d'aucune considération d'efficacité est également en contradiction avec le fait que la méthode de calcul du coût net évité de l'OSU repose sur le rapport NERA publié par la Commission. La méthode doit donc nécessairement être jugée conforme au droit de l'Union.

(63) Correos déclare en outre que, si la Commission venait à conclure que la mesure constitue une aide d'État, celle-ci devrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité.

(64) La société réitère que la méthode de compensation employée par les autorités espagnoles et reprise dans le rapport NERA constitue une application valide de la méthode du coût net évité et doit être acceptée par la Commission. Elle estime en outre n'avoir reçu aucune surcompensation pour l'exécution de l'OSU au cours de la période 2004-2010, la compensation ayant été calculée sur la base de la méthode du coût net évité, sans inclure aucun bénéfice raisonnable.

(65) Correos insiste sur le fait que, dans le cas où la Commission conclurait que la mesure peut constituer une aide d'État incompatible avec le marché intérieur, elle devrait considérer les dividendes versés à l'État au cours de la période 2004-2010 comme une réduction de la compensation qui a été octroyée à la société.

4.1.2. EXONÉRATIONS DE L'IMPÔT SUR LES BIENS IMMOBILIERS (IBI) ET DE L'IMPÔT SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES (IAE)

(66) En ce qui concerne l'exonération fiscale de l'IBI, Correos explique en premier lieu que pour examiner ces mesures, il convient de ne pas tenir compte de la loi postale de 1998, ni de la loi postale de 2010, mais de se référer directement à la réglementation relative à chaque impôt.

(67) Correos estime en outre que la mesure, n'étant pas imputable à l'État, ne constitue pas une aide d'État. Aucune disposition réglementaire ne prévoit d'exonération fiscale. Seules certaines administrations fiscales locales et un nombre restreint d'instances judiciaires locales ont appliqué l'exonération fiscale à 94 entités locales de Correos, sur un total de 13 000. La Cour suprême espagnole, dans son jugement du 7 octobre 2013, a conclu que l'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010 ne prévoyait aucune exonération fiscale de l'IBI.

(68) Correos estime en outre que l'exonération de l'IBI ne peut pas être récupérée, puisque la décision est passée en force de chose jugée. Conformément à la jurisprudence des instances juridictionnelles de l'Union ([11]), si la décision a conclu à l'existence d'une aide d'État, le principe de l'autorité de la chose jugée doit être respecté. Correos estime que la Cour suprême espagnole, dans sa décision, applique le droit de l'Union et fait référence à l'existence d'une aide d'État. Par conséquent, le principe de l'autorité de la chose jugée doit être respecté et, en l'espèce, la récupération doit être exclue.

(69) D'autre part, Correos est d'avis que l'autorité de la chose jugée doit être considérée comme un principe général du droit de l'Union, lequel doit être respecté lorsque la récupération s'avère impossible en raison de l'existence d'une décision finale ayant déterminé l'existence d'une aide.

([11]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 16 mars 2006, Kapferer, C-234/04, ECLI:EU:C:2006:178, points 20 et 21; l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, ECLI:EU:C:2009: 615; ainsi que l'arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, points 36 et 45.

(70) En ce qui concerne l'exonération de l'IAE, Correos prétend que l'exonération partielle de cet impôt ne constitue pas une aide d'État. La société souligne en particulier que l'exonération partielle de l'impôt n'est pas sélective, puisqu'elle est justifiée par la logique du régime fiscal de l'IAE. Selon Correos, la nature ou la logique intrinsèque de l'IAE est d'imposer les activités économiques en vue d'intervenir dans la production ou la distribution de biens et de services. Correos réalise des activités économiques qui consistent à produire des biens et des services, mais elle fournit également d'autres services publics, tels que l'OSU, qui ne répondent pas à la finalité susmentionnée. L'exonération partielle de l'IAE serait précisément justifiée par la réalisation de ces autres activités.

(71) En outre, Correos estime que l'exonération partielle de l'IAE constituerait, en tout état de cause, une aide existante. Cette exonération fiscale était déjà en vigueur avant l'adhésion de l'Espagne à la CEE. Le «droit de licence» («Cuota de Licencia»), modalité de l'impôt sur les activités et bénéfices commerciaux et industriels (Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales), a été adopté au moyen du décret 3313/1966 du 29 décembre 1966. En vertu de la loi 39/1988 du 28 décembre 1988, l'IAE est venu remplacer l'impôt sur les activités et bénéfices commerciaux et industriels dans sa modalité de «droit de licence». Selon Correos, le fait générateur de la taxe n'a subi aucune modification substantielle depuis 1966.

4.1.3. AUGMENTATIONS DE CAPITAL RÉALISÉES EN 2004, 2005 ET 2006

(72) Correos affirme que les augmentations de capital réalisées en 2004, 2005 et 2006 sont conformes au PIEM et ne lui confèrent aucun avantage.

(73) De son avis, l'analyse des investissements réalisés en raison des augmentations de capital entre 2004 et 2006 démontre que l'État espagnol a effectué lesdites augmentations en sa qualité d'actionnaire et que ces investissements pourraient avoir été réalisés par n'importe quel investisseur privé.

(74) Correos affirme que les augmentations de capital répondent à la nécessité de réaliser des investissements d'un montant supérieur au niveau d'investissement habituel de la société. La finalité des augmentations de capital est attestée dans le rapport sur la comparution de Correos devant le Congrès des députés le 4 octobre 2005. Ce rapport établit un lien entre les augmentations et la nécessité de procéder à de nouveaux investissements au sein de la société. Les augmentations de capital visaient à mener à bien un processus de modernisation au sein de Correos, en augmentant l'efficacité et la qualité des services fournis par la société.

(75) Correos affirme que la rentabilité de l'investissement démontre que n'importe quel investisseur privé aurait réalisé un investissement similaire, puisque le taux de rendement interne des augmentations dépassait le coût en capital de Correos.

(76) Correos déclare en outre que le respect du PIEM ne requiert pas nécessairement l'existence d'une évaluation préalable de la rentabilité, dès lors qu'il s'agit d'un opérateur qui fournit un SIEG tel que l'OSU. Cet opérateur devrait nécessairement tenir compte de l'obligation de fournir le SIEG de l'entreprise dans sa décision de réaliser ou non un investissement.

(77) Dans ces circonstances, il suffirait de démontrer, sur la base de preuves objectives et vérifiables, qu'un investisseur privé, confronté à la même obligation de service public, aurait œuvré de la même manière.

(78) Selon Correos, la Cour de justice est parvenue à cette conclusion dans les affaires Chronopost I ([12]) et Chronopost II ([13]), à l'issue desquelles il a été accepté que le taux de rendement interne calculé a posteriori constituait un moyen adéquat de déterminer si l'augmentation de capital était conforme au PIEM.

4.1.4. COMPENSATIONS POUR LA DISTRIBUTION DES IMPRIMÉS ÉLECTORAUX

(79) Correos affirme que la distribution des imprimés électoraux des candidats des partis politiques dans le cadre de l'organisation des élections doit être considérée comme faisant partie des prérogatives de l'État.

([12]) Arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 2003, Chronopost/UFEX e.a., C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388.
([13]) Arrêt de la Cour de justice du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341-06 et C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375.

(80) En particulier, la société estime que la distribution des imprimés électoraux constitue une fonction essentielle de l'État, dans la mesure où elle fait partie du régime électoral général et présente un lien avec la fonction constitutionnelle des partis politiques, et où les membres du personnel de Correos qui réalisent cette activité agissent en tant qu'agents publics.

(81) De l'avis de Correos, la distribution des imprimés électoraux par les candidats aux élections, de par son objet, sa nature et sa réglementation, est donc étroitement liée à l'exercice de l'autorité publique par l'État. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une activité économique, et Correos ne doit donc pas être considérée comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(82) Quand bien même la Commission considèrerait que la distribution des imprimés électoraux des candidats aux élections est une activité économique, Correos estime que celle-ci ne lui confère aucun avantage sélectif. Correos a été chargée de cette activité par l'État car elle est l'unique opérateur capable de fournir un service présentant les caractéristiques et la qualité requises. En ce qui concerne la distribution des imprimés électoraux des candidats aux élections, Correos ne se trouve par conséquent pas dans une situation factuelle et juridique comparable à celle d'une quelconque autre entreprise du secteur postal.

(83) Quand bien même la Commission conclurait que la mesure constitue une aide d'État, Correos affirme que celle-ci devrait être considérée comme une aide existante. L'existence d'un tarif réduit pour les envois des imprimés électoraux des candidats aux élections est en vigueur depuis les élections qui se sont tenues le 15 juin 1977. Ces élections ont été convoquées en vertu du décret royal 20/1977 du 18 mars 1977, lequel a déterminé pour la première fois un tarif spécial pour l'envoi des imprimés électoraux.

(84) Correos explique que le montant exact du tarif réduit (une peseta, ce qui équivaut à 0,006 EUR) était également réglementé par un arrêté ministériel de 1977. Selon Correos, ce tarif réduit a été maintenu depuis lors. La Cour suprême espagnole, dans son arrêt du 2 octobre 2006 ([14]), a décidé que le tarif réduit existant appliqué aux envois des imprimés électoraux des candidats aux élections, qui s'élève à une peseta (0,006 EUR), resterait en vigueur.

(85) Le décret royal 20/1977 a par la suite été remplacé par la loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime général des élections («LOREG»), qui a conservé la même formulation en matière de tarifs réduits appliqués aux envois postaux de publicité électorale.

(86) Correos estime également que dans le cas où la Commission conclurait que la mesure constitue une aide d'État, celle-ci devrait être déclarée compatible avec le marché intérieur.

(87) En premier lieu, la mesure en question constitue un véritable service d'intérêt économique. L'article 22 de la loi postale de 1998 tout comme l'article 22, paragraphe 5, de la loi postale de 2010 prévoient que le prestataire du service postal universel est susceptible de se voir imposer des obligations liées à la distribution des imprimés électoraux afin d'assurer le déroulement normal des processus électoraux. En outre, l'article 22 de la loi postale de 2010 reconnaît que cette imposition d'obligations supplémentaires doit faire l'objet de compensations.

(88) Correos considère que la mesure est compatible avec le marché intérieur, conformément à la décision SIEG de 2012 ([15]). Selon la société, la décision SIEG de 2012 est applicable, compte tenu du fait que la moyenne annuelle de la compensation qui lui a été octroyée est inférieure à 15 millions d'EUR.

4.2. *OBSERVATIONS DU TIERS ANONYME*

(89) Le tiers anonyme souscrit aux conclusions préliminaires de la Commission dans le cadre de la décision d'ouverture en ce qui concerne les mesures suivantes:

a) les compensations octroyées à Correos pour l'exécution de l'OSU;

b) les exonérations de l'impôt sur les biens immobiliers (IBI) et de l'impôt sur les activités économiques (IAE);

([14]) Arrêt de la Cour suprême du 2 octobre 2006; Rec. 89/2004.

([15]) Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

c) les augmentations de capital accordées à Correos en 2004, 2005 et 2006;

d) la compensation concédée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux.

(90) Le tiers anonyme appuie également la décision d'axer l'examen en cours sur les mesures énoncées au considérant 89.

(91) En revanche, il attire l'attention de la Commission sur plusieurs mesures que celle-ci n'a pas abordées dans la décision d'ouverture de 2016 et qui, de son avis, devraient également faire l'objet d'une évaluation.

(92) Selon le tiers anonyme ([16]):

— Correos aurait reçu des aides d'État d'un montant d'au moins 794 millions d'EUR entre 1998 et 2003;

— Correos aurait hérité gratuitement d'un réseau postal de 9 054 points d'attention au public qui découle de la prestation du service postal universel et octroie à la société un avantage compétitif pour la livraison de colis pesant jusqu'à 20 kilogrammes ([17]).

— Correos aurait bénéficié de certains droits exclusifs ou immatériels, par exemple la conclusion de contrats avec l'administration publique, le droit d'authentifier les communications postales, le droit d'utiliser le terme «España», la cession du domaine public ainsi que certains privilèges dans le secteur douanier;

— Correos aurait bénéficié de compensations octroyées par l'État afin de financer ses campagnes de publicité et de communication;

— le fait que les autorités espagnoles siègent au sein des organes de direction de Correos entraînerait un certain nombre d'avantages et de privilèges pour cette dernière, l'un de ces avantages étant que Correos n'a jusqu'ici pas été tenue par la loi d'appliquer la méthode correcte de compensation. Au cours de la période 2011-2016, Correos aurait reçu une compensation d'un montant d'environ 1,3 milliard d'EUR en appliquant la méthode de compensation contestée par la Commission dans la décision d'ouverture ([18]);

— Correos n'appliquerait pas la TVA à certains services postaux qui sont régis par des accords négociés individuellement, ce qui constituerait une aide d'État incompatible avec le marché intérieur;

— Correos aurait réalisé des augmentations de capital au sein de Correos Express, une filiale de Grupo Correos, en vue de couvrir des pertes d'un montant approximatif de 233 millions d'EUR, ce qui constituerait une aide d'État en faveur de Correos Express;

— Correos recourt à une politique de prix d'éviction qui découle des mesures d'aide d'État dont elle bénéficie.

5. **OBSERVATIONS DE L'ESPAGNE**

5.1. *OBSERVATIONS DE L'ESPAGNE CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVERTURE DE 2016*

5.1.1. COMPENSATIONS POUR L'OSU OCTROYÉES EN VERTU DE LA LOI POSTALE DE 1998

(93) L'Espagne considère que la mesure ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. En particulier, les autorités espagnoles affirment que la mesure n'octroie aucun avantage économique à Correos, compte tenu du fait que les compensations pour l'OSU remplissent les critères établis dans l'arrêt Altmark ([19]). Les autorités espagnoles expliquent en outre que la mesure en question n'a pas été notifiée parce qu'il a été considéré qu'elle observait l'ensemble des exigences de l'arrêt Altmark.

([16]) La Commission observe que certaines de ces questions ne semblent pas constituer des aides d'État (par exemple, la fixation présumée de prix d'éviction), que d'autres ne semblent pas se référer directement à Correos (par exemple, les éventuelles subventions croisées de Correos Express) et que, pour d'autres encore, les faits ne semblent pas avoir été démontrés (par exemple, la compensation présumée en vue de financer les campagnes commerciales de communication de Correos).

([17]) La partie anonyme estime également que l'élargissement du champ d'application de l'OSU, prévu dans la loi postale de 2010, au colis de 20 kilogrammes indique l'intérêt de Correos à accroître son activité, en tirant parti de son statut de prestataire du service postal universel, afin de faire concurrence au reste des entreprises de services de livraison de colis sur le marché espagnol;

([18]) La Commission évaluera les compensations pour l'OSU en vertu de la loi postale de 2010 dans le cadre d'une autre décision (voir le considérant 32).

([19]) Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

(94) Les autorités espagnoles soutiennent que la mesure remplit le troisième critère Altmark, selon lequel la compensation pour l'OSU ne doit pas dépasser le coût net (c'est-à-dire la différence entre les coûts et les recettes y relatives, majorée d'un bénéfice raisonnable) de l'obligation de service public. L'Espagne affirme avoir appliqué une méthode de compensation valide, qui correspond à la méthode du coût net évité établie en vertu de la directive 2008/6/CE. Les autorités espagnoles ajoutent qu'elles ont recouru à la méthodologie résultant du rapport NERA, que la Commission a commandé à la société de conseil National Economic Research Associates. Selon les autorités espagnoles, cette méthodologie constitue une application valide de la méthode du coût net évité. La Commission assumerait à tort que la surcompensation, y compris à la lumière de l'arrêt Altmark, ne saurait être calculée autrement qu'en recourant à la méthode de comptabilité analytique, ce qui conduit à la conclusion selon laquelle, pendant la période 2004-2010, la compensation perçue par Correos a dépassé le montant pouvant être considéré comme nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution de son OSU.

(95) Les autorités espagnoles ajoutent en outre que la mesure remplit le quatrième critère Altmark. Le quatrième critère Altmark prévoit qu'en l'absence de procédure de marché public, le niveau de la compensation reçue est adéquat s'il repose sur une analyse des coûts qu'aurait encourus une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée dans le même secteur, en tenant compte des recettes y relatives, majorées d'un bénéfice raisonnable, pour l'exécution de l'obligation de service public. Selon les autorités espagnoles, la comparaison peut uniquement être effectuée par rapport à des entreprises du même secteur, en l'occurrence le secteur postal. L'Espagne conteste les doutes soulevés par la Commission en ce qui concerne les conclusions obtenues dans le rapport de Frontier Economics, selon lesquelles la mesure était conforme au quatrième critère Altmark. De l'avis des autorités espagnoles, la Commission n'a démontré dans aucune de ses décisions l'inefficacité des opérateurs postaux de Grèce et d'Italie. L'Espagne considère en outre que le fait que l'étude ait été réalisée a posteriori n'entre pas en ligne de compte en ce qui concerne le respect du quatrième critère Altmark. Dans des décisions antérieures, la Commission a jugé que le fait qu'une étude soit réalisée a posteriori ne constituait pas un obstacle à l'admission de ce critère. En particulier, l'Espagne se réfère à la décision de la Commission du 21 octobre 2008 relative à Poste Italiane ([20]). En outre, de l'avis de l'Espagne, la jurisprudence constante a accepté les rapports élaborés a posteriori. Plus précisément, l'Espagne mentionne l'affaire Chronopost-La Poste ([21]), dans laquelle le Tribunal a validé un rapport élaboré a posteriori.

(96) Les autorités espagnoles estiment que si la mesure devait être considérée comme une aide d'État, elle devrait être déclarée compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité. Elles considèrent, en particulier, que la mesure respecte les critères de compatibilité de l'encadrement SIEG de 2012.

(97) Les autorités espagnoles réfutent les doutes soulevés par la Commission au regard de l'exhaustivité du mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation. Selon les autorités espagnoles, le mandat peut revêtir la forme d'un ou plusieurs actes juridiques contraignants. Le choix de la forme spécifique du mandat relève de l'État membre. En outre, il n'est pas non plus nécessaire que l'acte soit spécifiquement qualifié de «mandat». Les autorités espagnoles estiment notamment que la mesure satisfait à l'exigence visée au point 16 e), de l'encadrement SIEG de 2012, selon laquelle le mandat doit inclure un mécanisme destiné à éviter et à récupérer les éventuelles surcompensations. En témoigne le fait que la surcompensation accordée en 2005 a ensuite été récupérée au cours des exercices ultérieurs.

(98) En ce qui concerne la possibilité de recourir à la méthode du coût net évité pour calculer la compensation, les autorités espagnoles précisent que le point 69 de l'encadrement SIEG de 2012 se limite à établir l'absence d'obligation d'appliquer la méthode du coût net évité, et n'interdit d'aucune manière aux États membres de recourir à cette méthode. Par ailleurs, le point 184 du guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur» ([22]) précise que la déclaration de non-applicabilité de la méthode du coût net évité énoncée au point 69 de l'encadrement SIEG de 2012 vise à empêcher que les États membres soient confrontés à une difficulté supplémentaire dans le cas des mesures qui existaient avant l'obligation de recourir à la méthode du coût net évité. Par conséquent, les autorités espagnoles estiment que cette méthode, appliquée par l'Espagne, est valide et peut être légitimement utilisée pour calculer les compensations octroyées avant 2012.

([20]) Voir la décision 2009/554/CE de la Commission du 21 octobre 2008 relative à l'aide d'État C 49/06 (ex NN 65/06) que l'Italie a mise à exécution aux fins de la rémunération versée à Poste Italiane pour la distribution des bons d'épargne de la poste (buoni fruttiferi postali) (JO L 189 du 21.7.2009, p. 3).

([21]) Affaire T-613/97, Union française de l'express (UFEX) e.a./Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:2006:150.

([22]) Publié par la Commission le 29 avril 2013 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fr.pdf)

(99) Comme le précise le considérant 94, les autorités espagnoles estiment que la méthodologie espagnole appliquée au calcul de la compensation de l'exécution de l'OSU, qui reposait sur le rapport NERA, équivaut à la méthode du coût net évité. Elles considèrent à cet égard que le fait que la méthodologie espagnole ne tienne compte ni de mesures d'incitation à l'efficacité économique ni de bénéfices immatériels ne saurait entrer en ligne de compte, dans la mesure où ces deux critères n'existaient pas à l'époque où l'Espagne a appliqué la méthodologie. Ces critères ont été introduits ultérieurement en vertu de la directive 2008/6/CE et de l'encadrement SIEG de 2012.

(100) Les autorités espagnoles réfutent la méthodologie et les critères appliqués par la Commission en matière de bénéfice raisonnable dans la décision d'ouverture de 2016. Elles soutiennent qu'il ne devrait pas exister de niveau de bénéfice raisonnable applicable à la totalité des opérateurs postaux et que chaque cas devrait être évalué en fonction de ses caractéristiques spécifiques. Le niveau de bénéfice raisonnable de référence appliqué par la Commission dans sa décision du 25 janvier 2012 ([23]), relative à bpost, ne devrait pas servir de référence pour d'autres opérateurs postaux. En premier lieu, l'affaire bpost diffère considérablement du cas de Correos, dans la mesure où elle ne se rapporte pas à l'exécution de l'OSU, mais à d'autres SIEG. En second lieu, la Commission n'a pas appliqué de manière cohérente le niveau de bénéfice raisonnable de référence établi dans la décision bpost, puisqu'elle a autorisé des marges supérieures dans d'autres de ses décisions ([24]).

5.1.2. EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES BIENS IMMOBILIERS (IBI) ET DE L'IMPÔT SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES (IAE)

(101) En ce qui concerne l'exonération fiscale de l'IBI, les autorités espagnoles déclarent que la loi postale de 1998 et la loi postale de 2010 n'exonéraient pas Correos du versement de l'IBI. Toutefois, un certain nombre de juridictions espagnoles ont estimé, sur la base de l'interprétation qu'elles ont faite des deux lois postales, que l'exonération de l'IBI était applicable à Correos. Les autorités espagnoles expliquent que l'exonération fiscale est rarement appliquée. En effet, seuls 94 bureaux de Correos, sur 13 000 entités existantes, se sont vu appliquer effectivement cette exonération.

(102) Les autorités espagnoles estiment que les exonérations fiscales ne peuvent pas être imputables à l'État, car elles découlent de résolutions des instances juridictionnelles espagnoles en vertu desquelles Correos s'est vu rembourser l'IBI qu'elle avait versé précédemment.

(103) En ce qui concerne l'exonération de l'IAE, les autorités espagnoles estiment qu'elle doit être considérée comme une aide existante. Cette exonération fiscale serait en vigueur depuis la période précédant l'adhésion de l'Espagne à la CEE. Selon les autorités espagnoles, l'exonération de l'IAE remonte à l'adoption, en 1966, de l'impôt sur les activités et bénéfices commerciaux et industriels par le décret 3313/1966 du 29 décembre 1966. En vertu de la loi 39/1988 du 28 décembre 1988, cet impôt a été remplacé dans sa modalité de droit de licence par l'impôt sur les activités économiques (IAE). Selon les autorités espagnoles, il n'a subi aucune modification substantielle depuis 1966, en dépit du fait que Correos bénéficiait d'une exonération totale lorsqu'elle était un organisme administratif en raison de sa nature.

5.1.3. AUGMENTATIONS DE CAPITAL RÉALISÉES EN 2004, 2005 ET 2006

(104) Les autorités espagnoles estiment que les augmentations de capital réalisées en 2004, 2005 et 2006 ne constituent pas une aide d'État, car elles respectent le PIEM.

(105) Elles soulignent que ces augmentations ont été précédées d'évaluations économiques *ex ante* comparables à celles que n'importe quel investisseur privé aurait réalisées. Les augmentations de capital étaient prévues dans les plans d'action pluriannuels approuvés par l'État en tant qu'actionnaire et figuraient dans le budget général de l'État, qui reflétait à son tour les plans stratégiques de la société élaborés en vue d'élargir ses secteurs commerciaux les plus prometteurs et d'améliorer l'efficacité de l'entité dans un contexte de ralentissement prononcé du marché postal.

([23]) Décision 2012/321/UE de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post — La Poste (à présent «bpost») (JO L 170 du 29.6.2012, p. 1).

([24]) Voir, par exemple, la décision de la Commission du 28 mars 2012 concernant la mesure SA.33054 (2012/N) — Compensation pour les coûts nets supportés pour le maintien d'un réseau non viable commercialement au cours de la période 2012-2015 et la prolongation de la facilité de financement du fonds de roulement (JO C 121 du 26.4.2012, p. 1) et la décision 2012/636/UE de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure C 36/07 (ex NN 25/07) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG (JO L 289 du 19.10.2012, p. 1).

(106) Plus précisément, les plans stratégiques de la période 2001-2006 établissaient des actions visant à achever le processus de modernisation de l'entreprise, en poursuivant les objectifs suivants:

a) garantir la viabilité future de l'activité postale en améliorant l'efficacité, par la promotion des lignes commerciales présentant la valeur ajoutée la plus élevée;

b) renforcer les activités présentant les meilleures perspectives de croissance à moyen terme;

c) promouvoir le développement technologique dans la gestion de bases de données, de «mailroom», etc.;

d) moderniser et adapter le modèle de gestion de Correos au contexte du marché.

(107) Selon les autorités espagnoles, la société devait, pour mettre en œuvre ces objectifs, se doter de ressources supplémentaires en vue de réaliser les investissements nécessaires. Une fois analysée la stratégie de l'entreprise, l'actionnaire a décidé de réaliser trois augmentations de capital, d'un montant total de 48,08 millions d'EUR (16,027 millions d'EUR pour chacune), à appliquer aux exercices 2004, 2005 et 2006. Cette capitalisation a été considérée comme un élément essentiel en vue d'atteindre les ratios de rentabilité prévus dans les plans d'action de la société et reflétés dans les évaluations réalisées par l'actionnaire unique. En effet, les augmentations de capital répondaient à la nécessité de réaliser des investissements «différentiels» ou supplémentaires par rapport à ceux que la société réalisait habituellement.

(108) Les autorités espagnoles soutiennent en outre que l'évaluation s'inscrivait dans un cadre de perspectives commerciales et de résultats lié à la capitalisation et élaboré sur un horizon de cinq ans, ce qui constitue un délai raisonnable pour évaluer le bien-fondé des décisions d'investissement. Ces projections se reflétaient dans les plans d'action pluriannuels (PAP), qui étaient à leur tour intégrés dans le budget général de l'État. Le PAP approuvé pour l'exercice 2004 montrait une croissance du chiffre d'affaires annuel de 3,6 % et une amélioration du résultat net positif, avec des marges moyennes de près de 5 % par an, par rapport à un scénario statique en cas de non-capitalisation. Ces résultats se fondaient sur l'hypothèse d'une réalisation d'apports en capitaux équivalents en 2004, 2005 et 2006, permettant ainsi la pleine mise en œuvre des lignes d'actions prévues dans les plans stratégiques en matière d'investissements.

(109) Les prévisions inclues dans le PAP et intégrées au budget général de l'État s'avèrent être parfaitement comparables à celles qu'un investisseur privé dans une économie de marché aurait réalisées. Elles constituent la base sur laquelle l'État, en tant qu'actionnaire, s'est appuyé pour adopter la décision de réaliser trois augmentations du capital social d'un montant total de 48 081 000 EUR.

(110) Ces prévisions *ex ante* figurent dans le tableau 3.

Tableau 3

PAP 2004

	2005	2006	2007	2008
Montant net du chiffre d'affaires (en milliers d'EUR)	1 897 475	1 975 031	2 047 873	2 115 371
Croissance du chiffre d'affaires	3,4 %	4 %	3,6 %	3,2 %
Résultat net de l'exercice (en milliers d'EUR)	78 092	97 214	106 038	113 403
Marge nette prévue	**4,1 %**	**4,9 %**	**5,1 %**	**5,3 %**

(111) Les autorités espagnoles expliquent que les PAP constituent de solides analyses *ex ante* des projections économiques et financières. Les prévisions qu'elles contenaient montraient des niveaux de rentabilité équivalents à ceux qu'aurait exigés un investisseur privé, de sorte que la décision d'augmenter le capital social en vue de permettre à la société de réaliser les investissements nécessaires pour atteindre les marges prévues est pleinement justifiée. Selon les autorités espagnoles, ces marges de rentabilité auraient amené n'importe quel investisseur privé à adopter une décision similaire.

(112) L'Espagne indique qu'elle a pris la décision d'augmenter le capital social et de réaliser l'apport en capitaux d'un montant de 16,027 millions d'EUR le 13 décembre 2004, sur la base du PAP de l'exercice 2004 incluant les projections financières favorables indiquées dans le tableau 1. En outre, les décisions de réaliser les augmentations successives, adoptées par l'actionnaire le 5 décembre 2005 et le 29 décembre 2006, respectivement, reposaient également sur les PAP correspondants. L'Espagne signale par ailleurs que l'évolution réelle des paramètres appliqués dans les PAP s'est avérée être nettement plus positive que les projections financières, ainsi que l'indique le tableau 4.

Tableau 4

Données réelles

	2005	2006	2007	2008
Montant net du chiffre d'affaires (en milliers d'EUR)	1 940 000	2 014 400	2 106 600	2 141 000
Résultat net de l'exercice	9,1 %	7 %	4,9 %	3,6 %
Marge nette	**4,3 %**	**9,1 %**	**7 %**	**4,9 %**

(113) En vue de compléter ce qui précède, les autorités espagnoles ont en outre présenté un test de l'investisseur privé ex post réalisé par Ernst & Young, qui conclut que le taux de rendement interne (TRI) des augmentations de capital examinées a augmenté jusqu'à atteindre 9,29 %, avec un coût du capital du marché de cet investissement de 7,87 %.

(114) À cet égard, les autorités espagnoles estiment que les observations émises par la Commission dans la décision d'ouverture de 2016 sur la base de l'affaire Commission/EDF ([25]), quant à la nécessité de réaliser l'analyse de rentabilité préalablement à l'investissement, ne tiennent pas compte du fait qu'une évaluation économique ex ante a été réalisée, le critère de l'investisseur privé inclus dans le rapport servant d'élément complémentaire pour confirmer la validité du PIEM appliqué.

(115) Plus précisément, les autorités espagnoles contestent la pertinence, en l'espèce, du jugement rendu dans l'affaire Commission/EDF, car EDF fonctionnait dans des conditions de marché normales, tandis que Correos était chargée d'exécuter l'OSU. Elles affirment que lorsque les mesures adoptées au sujet d'une entreprise publique qui fonctionne dans un secteur doté d'une OSP sont examinées, une analyse de rentabilité *ex post* ne peut pas être réputée non valide, compte tenu du fait que la prestation du service économique général ne répond pas à une stricte logique commerciale, et qu'il est donc nécessaire, en l'espèce, de tenir compte de toutes les données objectives et vérifiables disponibles.

(116) En suivant cette logique, les autorités espagnoles estiment que les affaires Chronopost I ([26]) et Chronopost II ([27]), dans lesquelles la Cour de justice de l'Union européenne a entériné l'analyse, effectuée par la Commission dans la décision 98/365/CE ([28]), dans les deux jugements qu'elle a rendus à la suite des appels introduits contre cette décision, constitueraient une jurisprudence plus pertinente. Dans la décision susmentionnée, la Commission s'était attachée à déterminer si le comportement de l'opérateur postal français (La Poste) en tant qu'actionnaire de SFMI-Chronopost se justifiait d'un point de vue commercial au regard du critère de l'investisseur privé dans une économie de marché, et avait comparé le taux de rendement interne (TRI) découlant des augmentations de capital réalisées par l'État en faveur de La Poste au coût des fonds propres sur une base ex post.

(117) Enfin, les autorités espagnoles expliquent que, dans le cas où la Commission estimerait que les augmentations de capital ne respectent pas le PIEM, celles-ci devraient être examinées à la lumière de l'article 106, paragraphe 2, du traité, car elles constituent des ressources consacrées à la couverture du service public et ne sauraient en aucun cas être considérées comme d'éventuelles aides au fonctionnement, que ce soit en raison de la destination ou de la nature des fonds.

([25]) Affaire C-124/10 P, Commission européenne/Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318.
([26]) Arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 2003, Chronopost/UFEX e.a., C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P, ECLI:EU:C:2003:388.
([27]) Arrêt de la Cour de justice du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341-06 et C-342/06 P, ECLI:EU:C:2008:375.
([28]) Décision 98/365/CE de la Commission du 1er octobre 1997 concernant les aides que la France aurait accordées à SFMI-Chronopost (JO L 164 du 9.6.1998, p. 37).

5.1.4. LA DISTRIBUTION DES IMPRIMÉS ÉLECTORAUX DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS

(118) Les autorités espagnoles estiment que la distribution des imprimés électoraux effectuée par Correos ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. La totalité des activités réalisées par Correos dans le contexte de l'organisation des élections et, notamment, la distribution de publicité électorale relative aux candidats aux élections ne constituent pas des activités économiques, compte tenu du fait qu'elles font partie des fonctions de l'État.

(119) En particulier, pour ce qui est de la distribution de la publicité électorale des candidats, les autorités espagnoles n'acceptent pas les conclusions établies dans la décision d'ouverture, selon lesquelles la mesure constitue une activité économique. Elles affirment que l'État n'a introduit aucun mécanisme de marché visant à veiller à ce que tous les électeurs éventuels reçoivent un envoi de publicité électorale de la part des candidats aux élections. Une procédure électorale est composée d'un ensemble d'activités, qui sont toutes nécessaires, interconnectées et axées sur un but essentiel: garantir le droit de vote fondamental. Par conséquent, cette activité doit être considérée comme une fonction de l'État.

(120) Selon les autorités espagnoles, quand bien même la mesure serait considérée comme un aide, il s'agirait d'une aide existante, puisqu'elle est antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne en 1986. La compensation octroyée aux candidats aux élections pour la distribution d'imprimés électoraux est en vigueur depuis 1977 et n'a connu aucune modification substantielle. L'article 44, paragraphe 3, du décret-loi royal 20/1977 du 18 mars 1977 relatif aux normes électorales prévoyait que les tarifs postaux spéciaux pour les envois de publicité électorale des candidats aux élections seraient déterminés par ordre ministériel. En vertu de l'ordre ministériel du 3 mars 1977 et de l'ordre ministériel du 4 mai 1977, le tarif applicable aux envois d'un poids maximal de 50 grammes a été fixé à une peseta, tarif qui n'a pas été modifié depuis lors.

(121) L'article 59 de la loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime général des élections a réitéré l'obligation de déterminer par ordre ministériel les tarifs spéciaux applicables aux envois postaux de publicité électorale. En vertu de l'article 1er de l'ordre ministériel du 30 octobre 1985, les tarifs spéciaux déterminés dans l'ordre ministériel du 3 mai 1977 demeuraient d'application. Par la suite, l'article 1er de l'ordre ministériel du 30 avril 1986 a établi que les tarifs spéciaux visés à l'article 1er de l'ordre ministériel du 30 octobre 1985, c'est-à-dire les tarifs spéciaux prévus dans l'ordre ministériel du 3 mai 1977, demeuraient d'application. Ni l'article 12 du décret royal 605/1999 du 6 avril 1999 ni les lois postales de 1998 et de 2010 n'ont modifié le tarif spécial applicable aux candidats aux élections,qui est aujourd'hui établi en vertu de l'article 59 de la loi organique 5/1985 du 19 juin 1985 sur le régime général des élections, lequel fait référence aux tarifs spéciaux établis dans l'ordre ministériel du 3 mars 1977.

(122) En outre, les autorités espagnoles affirment que, si la mesure venait à être considérée comme une aide d'État, elle devrait être déclarée compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité.

(123) Compte tenu du délai de prescription de dix ans envisagé dans la décision d'ouverture (du 14 février 2004 au 14 février 2014), les autorités espagnoles soutiennent qu'il conviendrait d'examiner la période 2004-2012, aucun processus électoral n'ayant eu lieu en 2013.

(124) L'attribution d'un service d'intérêt économique général pendant la période 2004-2011 a été établie par un ordre ministériel incluant le contenu, le champ d'application et la durée des obligations de service public. L'attribution du service d'intérêt économique général pendant les années 2011 et 2012 a été établie par un accord du Conseil des ministres pour chaque élection. Ces accords mentionnent la nature, le contenu, le champ d'application et la durée du service d'intérêt économique général. D'autre part, le tableau 5 atteste que dans tous les cas, la compensation totale reçue par Correos pour l'envoi de publicité électorale pendant les élections qui ont eu lieu entre 2004 et 2012 n'a pas dépassé les coûts encourus.

Tableau 5

Sous-compensation de Correos pour l'envoi de publicité électorale

(en EUR)

Année	Domaine électoral	Coûts totaux	Recettes 0,006 EUR par envoi	Compensation par distribution des imprimés électoraux	Recettes + compensation coûts totaux
2004	National	[…] (*)	[…]	27 182 926	[…]
2005	Régional	[…]	[…]	3 670 281	[…]

(en EUR)

Année	Domaine électoral	Coûts totaux	Recettes 0,006 EUR par envoi	Compensation par distribution des imprimés électoraux	Recettes + compensation coûts totaux
2006	Régional	[…]	[…]	4 528 376	[…]
2007	National/Régional	[…]	[…]	19 536 604	[…]
2008	National/Régional	[…]	[…]	19 609 632	[…]
2009	National/Régional	[…]	[…]	14 603 021	[…]
2010	Régional	[…]	[…]	4 620 588	[…]
2011	National/Régional	[…]	[…]	40 092 858	[…]
2012	Régional	[…]	[…]	14 268 978	[…]
2013	Sans objet	[…]	[…]		[…]
	TOTAL	**[…]**	**[…]**	**148 113 264**	**[…]**

(*) Secret d'affaires.

5.2. *OBSERVATIONS DE L'ESPAGNE SUR LES COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR DES TIERS INTÉRESSÉS*

(125) Tout d'abord, les autorités espagnoles soulignent que la plaignante dont la lettre est à l'origine de la présente procédure n'a présenté aucune observation concernant la décision d'ouverture de 2016. Les autorités espagnoles notent que les seuls tiers à avoir présenté des observations sont l'entité Correos y Telégrafos, SA et une partie anonyme représentant le secteur de la livraison de colis, comme le laisse entendre le contenu des observations formulées.

5.2.1. OBSERVATIONS SUR LES COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR LE TIERS ANONYME

(126) Les autorités espagnoles se réfèrent aux observations qu'elles ont émises sur la décision d'ouverture de 2016 en ce qui concerne un certain nombre de questions à l'égard desquelles le tiers anonyme n'apporte aucun argument supplémentaire.

(127) En outre, les autorités espagnoles formulent un certain nombre d'observations supplémentaires sur les questions suivantes:

5.2.1.1. ***Prolongation de la période d'examen***

(128) Les autorités espagnoles estiment que la demande de prolongement de l'examen à la période de prescription est inadmissible et incohérente, compte tenu du fait que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission ne soumet à la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité que les mesures soulevant des doutes sérieux en matière de compatibilité, dès lors que celles-ci ont été exécutées en dehors de la période de prescription de dix ans. En outre, les autorités espagnoles observent que la partie anonyme a reconnu ce point dans ses observations, affirmant que: «Il est clair que ces montants ne sauraient être soumis à la procédure d'examen, dans la mesure où la période de prescription du contrôle a expiré.»

(129) Les autorités espagnoles estiment en outre que la demande de prolongement de l'examen à la période postérieure à 2010 est infondée, compte tenu du fait que l'État espagnol s'est limité à verser des avances qui feront l'objet de l'ajustement nécessaire une fois que le coût net aura été déterminé, après la notification du nouveau Plan de Prestación et l'émission de l'avis de la Commission européenne sur celui-ci.

(130) Elles sont d'avis que ce tiers reconnaît implicitement que la détermination du coût net ne pourra être réalisée qu'après l'adoption du nouveau Plan de Prestación, puisqu'il mentionne dans ses observations l'annexe aux comptes annuels de Correos pour l'exercice 2014, qui énonce les éléments suivants: Une résolution de la CNMC (commission nationale des marchés et de la concurrence) ([29]) concernant le calcul du coût net du SPU pour les exercices 2011, 2012 et 2013 qui diffèrerait de celui qui figure dans le budget général de l'État pourrait éventuellement avoir une incidence sur les montants inscrits aux comptes. Il serait impossible de calculer cette incidence finale avant l'entrée en vigueur du nouveau Plan de Prestación, qui définira la méthodologie et les concepts à appliquer au calcul du coût net.

5.2.1.2. ***Avantages présumés liés à l'exonération de la TVA***

(131) Les autorités espagnoles expliquent que l'exonération de la TVA est établie par la réglementation espagnole, en pleine conformité avec la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, qui régit ce domaine. Les autorités espagnoles rappellent en outre que la condition essentielle d'imputabilité n'est pas remplie lorsque la mesure nationale transpose un acte communautaire qui n'est pas soumis à une quelconque marge de discrétion, ainsi qu'il a été déterminé dans l'arrêt de la Cour de justice du 23 avril 2009 dans l'affaire C-460/07, Puffer ([30]).

5.2.1.3. ***Compensations prétendument accordées par l'État afin de financer ses campagnes de publicité et de communication***

(132) Les autorités espagnoles nient que Correos ait pu bénéficier d'aides en vue de financer ses campagnes de publicité et de communication.

(133) En particulier, elles précisent que les plans de publicité et de communication institutionnelle («Planes de Publicidad y Comunicación Institucional») mentionnés par le tiers anonyme comme constituant un indice de l'existence de cette aide incluent l'ensemble des actions réalisées par les organes de l'administration générale de l'État et des entreprises publiques dans ce domaine, à des fins statistiques, mais que les coûts de publicité de Correos figurant dans ces plans ont toujours été financés sur le budget de cette dernière.

(134) Les autorités espagnoles expliquent que, comme l'indique le plan lui-même, la commission de la publicité et de la communication institutionnelle («Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional»), un organe collégial administratif, inclut dans ledit plan toutes les campagnes institutionnelles que l'administration générale de l'État et ses entités rattachées prévoient d'organiser. Comme toute autre entreprise publique, Correos y Telégrafos, SA développe ses propres plans de publicité, financés sur ses propres ressources, et inclut ceux-ci dans le plan susmentionné à de simples fins statistiques.

5.2.2. OBSERVATIONS SUR LES COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR CORREOS

(135) Les autorités espagnoles souscrivent aux observations présentées par l'entité Correos y Telégrafos, SA.

(136) Elles souhaitent nuancer la demande présentée par cette entité dans ses observations écrites, selon laquelle les dividendes distribués devraient être attribués à une réduction de la surcompensation indiquée dans la décision d'ouverture de 2016, réitérant qu'à cette date, l'existence d'une quelconque surcompensation n'a pas été confirmée.

(137) Toutefois, l'Espagne renouvelle également ses observations visant à souligner la nécessité de prendre en compte le versement de ces dividendes en vue de réduire toute aide éventuelle susceptible d'être déterminée à l'issue de la procédure formelle d'examen. Ces dividendes, consentis de manière extraordinaire et non récurrente par Correos à l'État, doivent, selon les autorités espagnoles, être comptabilisés dans le calcul des ressources publiques mises à disposition de Correos, conformément à la décision «Statsbaner» de la Commission ([31]).

([29]) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (commission nationale des marchés et de la concurrence): la CNMC adoptera des résolutions une fois que le coût net du service postal universel et la charge indue correspondant à ces années auront été établis.
([30]) Arrêt Sandra Puffer/Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254.
([31]) Décision 2011/3/UE de la Commission du 24 février 2010 concernant les contrats de service public de transport entre le ministère danois des transports et Danske Statsbaner [Aide d'État C 41/08 (ex NN 35/08)] (JO L 7 du 11.1.2011, p. 1).

5.3. *OBSERVATIONS COMPLÉMENTAIRES DE L'ESPAGNE*

5.3.1. APPROCHES ALTERNATIVES DU CALCUL DE LA SURCOMPENSATION DE L'OSU AU COURS DE LA PÉRIODE 2004-2010

(138) Tout en réitérant que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos au cours de la période 2004-2010 ne constituent pas une aide d'État et que, si tel était le cas, elles devraient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, les autorités espagnoles estiment que même si elles acceptaient l'approche adoptée par la Commission dans la décision d'ouverture de 2016 sur le recours à la méthode de répartition des coûts ([32]), le calcul des surcompensations éventuelles devrait uniquement reposer sur les principes suivants:

(139) En premier lieu, le secteur réservé et le secteur non réservé doivent être traités séparément: le secteur réservé correspond aux services postaux universels fournis dans le cadre d'un régime de monopole; le secteur non réservé comprend les services postaux universels. En outre, la compensation dans le secteur réservé est calculée sur la base d'une méthode dont les résultats équivalent de manière parfaitement identique à ceux de la méthode de répartition des coûts, tandis que le secteur non réservé se voit appliquer la méthode du coût net évité; la compensation pour chaque secteur est calculée séparément. Par conséquent, ces secteurs doivent être considérés comme deux SIEG distincts, qui font l'objet de deux évaluations séparées et se voient appliquer des méthodes de compensation différentes. Conformément à la méthodologie espagnole, la compensation dans le secteur réservé correspond à son coût net comptable (différence entre les coûts totaux et les recettes), tandis que la compensation dans le secteur non réservé est calculée grâce à une méthode du coût net évité, en comptabilisant uniquement la somme des pertes des segments déficitaires du secteur non réservé, sur la base de l'hypothèse que tout opérateur privé non soumis à des obligations de service public cesserait de fournir les services déficitaires.

(140) Conformément à cette logique, sur un total d'environ 955,237 millions d'EUR correspondant à la compensation totale pour l'OSU octroyée à Correos au cours de la période 2004-2010, environ 637,850 millions d'EUR (la perte comptable du secteur réservé) seraient attribués au secteur réservé et le reste (317,387 millions d'EUR), au secteur non réservé (voir le tableau 6).

Tableau 6

Compensations pour l'OSU dans les secteurs réservé et non réservé

(en Mio EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Secteur réservé	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Secteur non réservé	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Total	**91,030**	**87,729**	**94,757**	**120,264**	**142,646**	**222,478**	**196,333**	**955,237**

(141) Les autorités espagnoles estiment que les deux compensations doivent être évaluées séparément, ce qui mène à un résultat différent de celui auquel la Commission parvient dans la décision d'ouverture de 2016.

5.3.1.1. ***Évaluation des compensations octroyées au secteur réservé de l'OSU***

(142) Les autorités espagnoles proposent d'évaluer les compensations octroyées au secteur réservé du service universel en appliquant la méthode de répartition des coûts ainsi qu'une marge d'exploitation ([33]) (ci-après dénommée «MDE») de référence de 4,8 % (référence utilisée dans l'affaire bpost pour les mandats à faible risque).

([32]) Selon la méthode de répartition des coûts, le coût net d'une obligation de service public comme l'OSU correspond à la différence entre les coûts encourus et les recettes obtenues dans le cadre de l'exécution des obligations de service public. Selon cette méthode, le coût net peut être majoré d'un bénéfice raisonnable aux fins du calcul du montant maximal de compensation admissible.

([33]) La marge d'exploitation, également appelée rentabilité des ventes, permet de mesurer la rentabilité. Elle correspond au ratio entre le bénéfice net d'exploitation (avant intérêts et impôts) et le produit des ventes. Plus précisément, le bénéfice net d'exploitation correspond à la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation.

(143) Cette approche révèle une nette sous-compensation de Correos pour la prestation de ce SIEG, compte tenu du fait que les aides octroyées au secteur réservé du service universel correspondent exactement à son coût comptable net, comme le montre le tableau 7, la sous-compensation équivalant au montant du bénéfice raisonnable non comptabilisé.

Tableau 7

Sous-compensation du secteur réservé de l'OSU

(en Mio EUR)

Secteur réservé de l'OSU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coûts	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net = coûts – recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bénéfice raisonnable (hypothèse d'une MDE de 4,8 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net + bénéfice raisonnable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation maximale susceptible d'être octroyée à Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation octroyée à Correos	46,171	40,435	39,558	80,823	101,783	176,559	152,521	637,850
Sous-compensation = compensation maximale – compensation octroyée	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

(144) Les autorités espagnoles expliquent que compte tenu du fait que Correos a été sous-compensée pour la prestation des services universels réservés et que les autres exigences de l'encadrement SIEG de 2012 sont remplies, la compensation accordée pour ces services devrait être considérée comme compatible.

5.3.1.2. ***Évaluation des compensations octroyées au secteur non réservé de l'OSU***

(145) Les autorités espagnoles estiment qu'en ce qui concerne les services non réservés de l'OSU, il convient d'appliquer la valeur de référence utilisée dans l'affaire bpost pour les mandats à risque élevé.

(146) Toutefois, dans cette hypothèse, les autorités espagnoles reconnaissent que le secteur non réservé de l'OSU présenterait un coût net négatif à chaque exercice, à savoir, un bénéfice net qui ne permettrait pas d'accorder un quelconque type de compensation, ainsi que le montre le tableau 8.

Tableau 8

Surcompensation du secteur non réservé de l'OSU

(en Mio EUR)

Secteur non réservé de l'OSU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coûts	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(en Mio EUR)

Secteur non réservé de l'OSU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Coût net = Coûts – recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bénéfice raisonnable (hypothèse d'une MDE de 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net + bénéfice raisonnable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation maximale	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Compensation octroyée	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Surcompensation = compensation octroyée – compensation maximale	**44,859**	**47,294**	**55,199**	**39,441**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**317,387**

(147) Conformément à cette approche, la compensation attribuée au secteur non réservé de l'OSU pourrait être considérée comme incompatible avec le marché intérieur dans la mesure où elle a compensé Correos de manière excessive. Toutefois, les autorités espagnoles soulignent également que les dividendes doivent être pris en compte, car ils réduisent de fait le montant de la compensation octroyée à Correos, ainsi qu'il est expliqué aux considérants 148 à 152.

5.3.2. DIVIDENDES

(148) Les autorités espagnoles expliquent que Correos a versé des dividendes au cours de la période 2004-2010.

Tableau 9

Dividendes versés par Correos

(en Mio EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Dividendes versés	0,000	0,000	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	151,275

(149) Les autorités espagnoles expliquent que ces dividendes ne doivent pas être considérés comme une rémunération de l'actionnaire, puisqu'ils ont plutôt joué le rôle d'un mécanisme implicite de remboursement qui permet aux autorités espagnoles, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, de réduire d'éventuels excès de financement en récupérant des ressources auprès de la société. L'État, en tant qu'autorité budgétaire, a décidé d'inclure cette mesure dans chacun des budgets généraux de l'État adoptés au cours de la période 2005-2008 afin de corriger d'éventuels excès de financement détectés sur l'exercice précédant celui où ces décisions budgétaires ont été adoptées. Cette décision n'a pas été adoptée lors des exercices 2009 et 2010, compte tenu du fait que les prévisions signalaient que la société enregistrerait des pertes au cours de ces années.

(150) En premier lieu, les autorités espagnoles expliquent que la décision de distribuer des dividendes demeure imputable à l'État espagnol en tant qu'autorité budgétaire, et non à la direction de Correos. À cet égard, elles fournissent l'explication suivante:

a) la disposition concernant le paiement de dividendes par Correos est reflétée dans le budget général de l'État, dans le chapitre «Capital de la société» tout comme dans le chapitre «Recettes non fiscales de l'État». Le budget général de l'État est adopté au moyen d'une proposition de loi, qui est approuvée par le Conseil des ministres et soumise au parlement espagnol pour son adoption définitive;

b) la nécessité d'effectuer des ajustements de financement par l'intermédiaire des dividendes dépend des résultats de la société sur l'année qui précède celle où ils sont reflétés dans le budget général de l'État, car ces résultats sont les seuls disponibles au moment de l'adoption de la proposition de loi budgétaire, au mois de septembre de chaque exercice;

c) Correos, en tant que société, n'avait aucun intérêt à payer des dividendes à l'État, qui s'était de toute façon engagé à verser la compensation pour le SPU jusqu'en 2010.

(151) En second lieu, les autorités espagnoles expliquent qu'en raison des circonstances, les dividendes constituaient l'unique modalité disponible pour moduler un financement éventuellement excessif sur certaines années, et ce pour les raisons suivantes:

a) en 2000, l'Espagne a souscrit un contrat avec Correos, lequel établissait une compensation payable automatiquement, sur la base d'un calcul prédéfini, jusqu'à l'exercice 2010;

b) si les autorités espagnoles n'ont réalisé aucun examen formel en vue de déterminer d'éventuelles surcompensations, elles étaient néanmoins conscientes du fait que la situation financière particulièrement favorable de la société démontrait qu'il était possible que, pour certaines années, une partie du financement n'ait pas été nécessaire;

c) dans ces circonstances, la distribution de dividendes constituait l'unique moyen légal dont disposait l'État pour réduire l'éventuel excès de financement octroyé à Correos, le contrat mentionné ne faisant mention d'aucun mécanisme alternatif. Dans ce cas précis, les dividendes ont en quelque sorte servi de mécanisme de modulation;

d) les autorités espagnoles soulignent en outre que Correos n'a tiré aucun avantage économique particulier de ces éventuels excès de financement ni de leur remboursement au moyen de dividendes. La société présentait un taux de rentabilité élevé à cette époque, ne nécessitant aucun financement supplémentaire pour garantir son fonctionnement; elle n'a recouru à aucun emprunt bancaire (de sorte qu'elle n'a pas tiré parti de son degré de solvabilité plus élevé) et n'a acquis aucune autre entreprise.

(152) Conformément à ce qui précède, les autorités espagnoles expliquent que les dividendes versés au cours de l'année N ont été décidés au cours de l'année N – 1, sur la base des résultats comptables de l'année N – 2. Par conséquent, ces dividendes visent à moduler la surcompensation de l'année N – 2, comme le résume le tableau 10.

Tableau 10

Dividendes et surcompensation

(en Mio EUR)

	Montant des dividendes	Année de versement	Année de surcompensation correspondante	Montant de la surcompensation de l'année correspondante	Surcompensation ajustée de l'année correspondante
	29,775	2006	2004	44,859	15,084
	30,576	2007	2005	47,294	16,718
	51,958	2008	2006	55,199	3,241
	38,966	2009	2007	39,441	0,475
	0,000	2010	2008	40,863	40,863
	0,000	2011	2009	45,919	45,919
	0,000	2012	2010	43,812	43,812
Total	**151,275**			**317,387**	**166,112**

6. **OBSERVATIONS SUPPLÉMENTAIRES PRÉSENTÉES PAR UNIPOST**

(153) Le 20 mars 2018, Unipost a fait savoir à la Commission qu'elle avait été mise en liquidation le 19 février 2018 et qu'elle estimait que l'aide d'État incompatible avec le marché intérieur octroyée à Correos avait eu une incidence importante sur sa faillite.

(154) Selon Unipost, cette aide incompatible avec le marché intérieur a permis à Correos de pratiquer des prix moins élevés sur les marchés non réservés, en appliquant une politique des prix qui ne correspondait pas à ses coûts sur ces marchés.

7. **APPRÉCIATION DES MESURES**

7.1. *COMPENSATIONS POUR L'OSU OCTROYÉES EN VERTU DE LA LOI POSTALE DE 1998*

7.1.1. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

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

(156) Il résulte de ce qui précède que pour qu'une mesure financière puisse être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la totalité des conditions suivantes doit être remplie: i) la mesure doit être imputable à l'État membre et être accordée au moyen de ressources d'État; ii) elle doit conférer un avantage économique à l'entreprise; iii) l'avantage doit être sélectif.

7.1.1.1. ***Mesure imputable à l'État et accordée au moyen de ressources d'État***

(157) Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, elle doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État. Le terme «ressources d'État» s'entend comme la totalité des ressources du secteur public ([34]), y compris les ressources d'entités interétatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou d'autre nature) ([35]).

(158) Les compensations pour la prestation du service postal universel prévues par la loi postale de 1998 sont versées directement à partir du budget général de l'État; elles sont par conséquent clairement imputables à l'État et accordées au moyen de ressources d'État.

7.1.1.2. ***Avantage économique sélectif conféré à une entreprise***

A. **Sélectivité**

(159) Pour relever du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du traité, une aide accordée par un État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Par conséquent, seules les mesures qui favorisent les entreprises qui procurent un avantage de manière sélective relèvent de la notion d'aide d'État.

(160) Les compensations pour l'OSU sont clairement sélectives, compte tenu du fait qu'elles avantagent une seule entreprise: Correos

B. **Notion d'entreprise**

(161) L'octroi de ressources d'État à une entité ne peut être qualifié d'aide d'État que si cette entité est une «entreprise» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. La Cour de justice de l'Union européenne («Cour de justice») a défini à plusieurs reprises les entreprises comme étant des entités exerçant une activité économique ([36]). La qualification d'une entité en tant qu'entreprise dépend donc de la nature de son activité, indépendamment du statut juridique de cette entité ou de son mode de financement ([37]). Une activité doit généralement être considérée

([34]) Affaire T–358/94, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes, EU:T:1996:194, point 56.
([35]) Affaire 248/84, République fédérale d'Allemagne/Commission des Communautés européennes, EU:C:1987:437, point 17, et affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA, et Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00)/Commission des Communautés européennes, EU:T:2002:61, point 57.
([36]) Affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, EU:C:2000:428, point 74.
([37]) Affaire C-41/90, Höfner & Fritz Elser/Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161, point 21, et affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, EU:C:2000:428, point 74.

comme ayant un caractère économique dès lors qu'elle consiste à offrir des biens et des services sur un marché ([38]). Une entité qui exerce des activités à caractère tant économique que non économique est considérée comme une entreprise uniquement en ce qui concerne le premier type d'activité ([39]). Le simple fait qu'une entité ne poursuive pas de but lucratif ne signifie pas nécessairement que ses activités n'ont pas un caractère économique ([40]).

(162) En l'espèce, Correos propose des services postaux en échange d'une rémunération sur le marché espagnol et en concurrence avec d'autres fournisseurs. L'offre de services postaux sur ce marché suppose par conséquent une activité économique. Les compensations pour l'OSU sont octroyées à Correos pour la prestation de certains de ces services postaux et, par conséquent, pour une activité économique. Correos doit dès lors être considérée comme une entreprise en ce qui concerne les activités financées au moyen des mesures en question.

C. **Avantage économique**

(163) Un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité est un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ([41]). Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État ([42]). Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État.

(164) Les compensations pour l'OSU visent à couvrir la totalité ou une partie des coûts nets supportés par Correos dans le cadre de l'exécution de l'OSU. Sans l'intervention de l'État, Correos devrait supporter elle-même ces coûts. La mesure en objet exempte Correos d'une partie des coûts de ses activités économiques et améliore ainsi sa situation financière. Par conséquent, et sans préjudice de la question de savoir si la mesure remplit les conditions fixées par l'arrêt Altmark, cette dernière confère a priori un avantage à Correos.

D. **Respect des critères Altmark**

(165) La compensation pour service public octroyée à une entreprise qui remplit les quatre conditions établies par la Cour de justice dans son arrêt Altmark est considérée comme ne conférant aucun avantage économique et, par conséquent, comme ne constituant pas une aide d'État ([43]). Ces quatre conditions sont les suivantes:

a) «[…] Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies […].

b) […] Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente […].

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

d) […] Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne,

([38]) Affaire C-118/85, Commission des Communautés européennes/République italienne, EU:C:1987:283, point 7.
([39]) Affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission des Communautés européennes, EU:C:2002:617, point 74, et affaire C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, EU:C:2008:376, point 25. Voir également la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4), point 9.
([40]) Affaire C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, ECLI:EU:C:2008:376, point 27, et affaire C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie et Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'agriculture et de la pêche, EU:C:1995:392, point 21.
([41]) Affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., EU:C:1996:285, point 60, et affaire C-342/96, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, EU:C:1999:210, point 41.
([42]) Affaire C-173/73, République italienne/Commission des Communautés européennes, EU:C:1974:71, point 13.
([43]) Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehersgesellschaft Altmark GmbH, EU:C:2003:415.

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

(166) En ce qui concerne la compensation octroyée à Correos au cours de la période examinée, la Commission confirme les avis exprimés dans la décision d'ouverture de 2016 ([44]), selon lesquels ni la troisième ni la quatrième condition de l'arrêt Altmark ne sont remplies.

Le troisième critère Altmark

(167) Dans sa décision du 25 janvier 2012 relative à bpost ([45]), la Commission a déterminé un niveau de bénéfice raisonnable de référence applicable à tous les opérateurs postaux de l'Union. La Commission a déterminé ce niveau de bénéfice de référence sur la base de trois études réalisées par des experts (WIK Consult, Deloitte et Charles River Associates, respectivement). Le niveau de bénéfice de référence applicable à tous les opérateurs postaux au sein de l'Union (exprimé en MDE) est basé sur la rentabilité observée chez un ensemble d'entreprises comparables dans le secteur postal et de la livraison de colis dans plusieurs pays. Plus précisément, les cas où un opérateur postal est exposé à un niveau de risque important se voient appliquer la fourchette [MDE 5,4-7,4 %], tandis que la fourchette [MDE 3,6-4,8 %] correspond aux cas de faible risque ([46]).

(168) Dans la décision d'ouverture de 2016, la Commission avait fait part de ses doutes quant à la possibilité selon laquelle Correos aurait reçu une compensation excessive sur la base du calcul suivant (voir le tableau 11), en utilisant la MDE de référence la plus élevée déterminée dans l'affaire bpost.

Tableau 11

Possible surcompensation de Correos

(en Mio EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coûts OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net = coûts – recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bénéfice raisonnable (hypothèse d'une MDE de 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net + bénéfice raisonnable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation maximale susceptible d'être octroyée à Correos	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation octroyée à Correos	91,030	87,729	94,757	120,264	142,646	222,478	196,333	955,237
Possible surcompensation = compensation octroyée – compensation maximale	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**

([44]) Voir les points 71 à 82 de la décision d'ouverture de 2016.
([45]) Voir les considérants 296 à 320 de la décision 2012/321/UE.
([46]) Dans le cas de bpost, une marge de bénéfice raisonnable de 4,8 % a été appliquée en 2004 et en 2005; pour la période 2006-2010, la MDE s'élevait à 7,4 %. Sur la base de ces niveaux de bénéfice raisonnable, la Commission a conclu que bpost avait reçu une compensation excessive ayant entraîné la récupération d'un montant de 417 millions d'EUR (voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_fr.htm).

(169) Les autorités espagnoles et/ou Correos ([47]) ont formulé un certain nombre d'observations sur les doutes exprimés par la Commission (voir les sections 4.1.1 et 5.1.1):

a) la méthode du coût net évité peut être utilisée afin de vérifier si le troisième critère Altmark est rempli;

b) la méthodologie espagnole constitue une application valide de la méthode du coût net évité;

c) les compensations octroyées à Correos correspondent au coût net évité de l'OSU, de sorte qu'il ne peut y avoir aucune surcompensation et que le troisième critère Altmark doit être considéré comme rempli;

d) le principe de confiance légitime s'applique à l'observance du troisième critère Altmark en recourant à la méthode du coût net évité et, par conséquent, à la méthodologie espagnole;

e) les autorités espagnoles ont également proposé une solution alternative à l'application de la méthode de répartition des coûts, laquelle mène à un résultat qui diffère de celui de la Commission.

(170) Ces affirmations sont analysées ci-après.

— La méthode du coût net évité peut être utilisée afin de vérifier si le troisième critère Altmark est rempli.

(171) Les autorités espagnoles et/ou Correos estiment que l'observance du troisième critère Altmark peut être vérifiée grâce à la méthode du coût net évité (c'est-à-dire que l'absence de surcompensation exigée par le troisième critère Altmark peut être vérifiée en comparant le coût net évité du SIEG et la compensation accordée au fournisseur du SIEG).

(172) La Commission rappelle que l'arrêt Altmark a été rendu le 29 juillet 2003. Il ne fait aucun doute qu'au moment de l'adoption de cet arrêt, la seule méthode applicable au calcul du coût net des SIEG était la méthode de répartition des coûts. L'arrêt Altmark lui-même se réfère aux coûts encourus et aux recettes, ce qui relève sans le moindre doute de la méthode de répartition des coûts, tandis que le coût net évité repose essentiellement sur le concept des «coûts évités» (qui sont, par définition, des coûts non encourus).

(173) La méthode de répartition des coûts a été incluse dans l'encadrement SIEG de 2005 ([48]), applicable du 29 novembre 2005 au 31 janvier 2012, et a servi de base à diverses décisions de la Commission sur la compensation de l'OSU au cours de cette période ([49]). C'est également cette méthode qui doit être utilisée en vertu de l'encadrement SIEG de 2012 dans le cas où la méthode du coût net évité ne pourrait être appliquée ([50]). Ce n'est que dans la directive 2008/6/CE (qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2011) et dans l'encadrement SIEG de 2012 (qui est entré en vigueur le 31 janvier 2012) que la Commission a officiellement introduit cette méthode en tant que méthode valide de calcul du coût net de l'OSU.

(174) La Cour de justice de l'Union européenne a précisé que le concept d'aides d'État est un concept objectif et juridique défini directement par le traité ([51]). Il semble par conséquent erroné de modifier au fil du temps la méthode utilisée pour évaluer l'existence d'aides d'État conformément à l'arrêt Altmark afin de l'ajuster aux options choisies par la Commission dans l'encadrement SIEG de 2012, lequel décrit les conditions de compatibilité de certaines compensations pour SIEG. Dans tous les cas, comme l'indique le considérant 172, cette interprétation s'oppose à la formulation de l'arrêt.

(175) Par conséquent, la Commission n'estime pas que la méthode du coût net évité puisse être utilisée pour vérifier la conformité avec le troisième critère de l'arrêt Altmark.

— La méthodologie espagnole constitue une application valide de la méthode du coût net évité

(176) Les autorités espagnoles et/ou Correos font valoir que la méthodologie espagnole constitue une application valide de la méthode du coût net évité précitée, reconnue comme méthode adéquate pour calculer le coût net de l'OSU dans la directive 2008/6/CE et dans l'encadrement SIEG de 2012.

([47]) Compte tenu du fait que les observations de l'État espagnol et celles de Correos sont fortement convergentes, la Commission se référera désormais à celles-ci comme aux observations émises par les autorités espagnoles et/ou Correos dans le présent document. Dans la majorité des cas, les deux parties formulent la même observation. Dans certains cas, seule l'une d'entre elles présente l'observation.

([48]) Communication de la Commission: Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2005) (JO C 297 du 29.11.2005, p. 4).

([49]) Voir, en particulier, la décision 2012/321/UE et la décision 2012/636/UE.

([50]) Voir la note du point 21 de l'encadrement SIEG de 2012. Cette méthode de répartition des coûts est décrite aux points 28 et suivants de l'encadrement SIEG de 2012.

([51]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, point 111.

(177) La Commission estime que, quand bien même cette méthode pourrait être utilisée pour vérifier l'observance du troisième critère Altmark, *quod non*, la méthodologie espagnole ne saurait, de toute évidence, être considérée comme une application valide de la méthode du coût net évité.

(178) En premier lieu, il convient d'observer qu'ainsi que l'ont reconnu les autorités espagnoles elles-mêmes, la méthode espagnole applique la méthode de répartition des coûts au secteur réservé de l'OSU (voir le considérant 139). Selon les autorités espagnoles, seule l'approche appliquée au secteur non réservé de l'OSU (où le coût net est égal à la somme des pertes des segments bénéficiaires du secteur non réservé de l'OSU) pourrait être comparée à un coût net évité (voir le considérant 139). Cette double approche semble en soi contredire la méthode du coût net évité décrite ([52]) et appliquée par la Commission dans sa pratique décisionnelle ([53]), qui suppose de comparer la situation de la société dans son ensemble, avec et sans l'obligation de service public (en l'occurrence, l'OSU).

(179) Quand bien même le secteur non réservé de l'OSU serait le seul à être pris en considération, la méthodologie espagnole présente un certain nombre de différences par rapport à la méthode du coût net évité décrite et appliquée par la Commission dans sa pratique décisionnelle.

(180) En premier lieu, la méthodologie espagnole ne semble se baser sur aucun scénario contrefactuel réaliste, qui constitue un élément important de la méthode du coût net évité. En effet, seules les pertes *ex post* des centres de coûts déficitaires sont prises en compte. Les autorités espagnoles font valoir que la méthodologie se base sur un scénario contrefactuel implicite: n'importe quel opérateur privé supprimerait ces centres déficitaires s'il n'était pas soumis à des obligations de service public (voir le considérant 139). Toutefois, cette approche ne semble pas relever d'une quelconque stratégie commerciale véritable, qui exigerait de déterminer préalablement les centres de coûts devant faire l'objet d'une interruption de services, l'opérateur pouvant difficilement savoir à l'avance quels centres de coûts, précisément, seront déficitaires. D'autre part, la méthodologie espagnole semble laisser entendre que les centres pourraient être supprimés, puis recréés à volonté d'une année sur l'autre au cours de la période d'évaluation, ce qui ne relève pas d'un scénario contrefactuel réaliste.

(181) La méthodologie ne prévoit pas non plus la correction des répercussions de l'interruption de la livraison des flux de trafic non rentables sur la rentabilité d'autres produits et services (inclus ou non dans l'OSU), comme l'exige également la méthode du coût net évité.

(182) Enfin, la méthodologie espagnole ne tient compte ni des bénéfices immatériels, ni des avantages commerciaux, et ne comprend pas non plus de mesures d'incitation à l'efficacité économique, comme l'exige la méthode du cout net évité.

(183) À la lumière de ce qui précède, la Commission n'estime pas que la méthodologie espagnole constitue une application valide de la méthode du coût net évité.

— Les compensations octroyées à Correos correspondent au coût net évité de l'OSU, de sorte qu'il ne peut y avoir aucune surcompensation et que le troisième critère Altmark doit être considéré comme rempli.

(184) Comme le précisent les considérants 172 à 175, la Commission n'estime pas que la méthode du coût net évité soit appropriée pour vérifier l'observance du troisième critère Altmark ni, comme l'indiquent les considérants 176 à 183, que la méthodologie espagnole constitue une application valide de la méthode mentionnée.

(185) Par conséquent, la Commission considère que les compensations octroyées à Correos conformément à la méthodologie espagnole ne correspondent pas au coût net évité de l'OSU et que, quand bien même ce serait le cas, cela ne suffirait pas à garantir l'observance du troisième critère Altmark.

([52]) Comme le décrit, par exemple, le document de travail des services de la Commission qui accompagne le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive sur les services postaux, notamment l'annexe relative au calcul du coût net de l'obligation de service postal universel. Davantage d'orientations peuvent être consultées dans la pratique décisionnelle de la Commission en matière d'aides d'État depuis 2012.

([53]) Voir, par exemple, la décision de la Commission du 4 décembre 2015 concernant la mesure SA.43243 (2015/N) — Compensations publiques octroyées à Poste Italiane SpA pour la prestation du service postal universel sur les périodes 2012-2015 et 2016-2019 (JO C 104 du 18.3.2016, p. 1), la décision de la Commission du 1er août 2014 concernant l'aide d'État SA.35608 (14/C) (ex 14/N) — Hellenic Post (ELTA) — Compensation pour le financement du service postal universel (JO C 348 du 3.10.2014, p. 48), et la décision de la Commission du 5 août 2016 concernant la mesure SA.38869 (2014/N) — Compensation des coûts nets supportés par Poczta Polska pour l'exécution de l'OSU au cours de la période 2013-2015 (JO C 284 du 5.8.2016, p. 1).

— Le principe de confiance légitime s'applique à l'observance du troisième critère Altmark en recourant à la méthode du coût net évité et, par conséquent, à la méthodologie espagnole.

(186) Les autorités espagnoles et/ou Correos affirment que les autorités espagnoles pouvaient invoquer la confiance légitime en ce qui concerne l'observance du troisième critère Altmark en recourant à la méthode du coût net évité et à la méthodologie espagnole.

(187) La Cour de justice a déclaré ([54]) au sujet des aides d'État que, lorsqu'une aide n'a pas été notifiée à la Commission et constitue par conséquent une aide illégale, le principe de protection de la confiance légitime ne saurait être invoqué. Par conséquent, à l'exception de circonstances exceptionnelles, la confiance légitime relative à la légalité d'une aide peut uniquement être invoquée si l'aide a été notifiée à la Commission.

(188) L'Espagne n'a à aucun moment notifié à la Commission les compensations pour l'OSU, en dépit de la publicité réalisée par la Commission dans le cadre de sa pratique décisionnelle en matière d'aides d'État dans le secteur postal ([55]). En particulier, plusieurs décisions de la Commission sur les aides d'État dans le secteur postal ont été publiées, qui évaluent l'observance des critères Altmark; or, aucune d'entre elles n'a accepté la méthode du coût net évité comme moyen adéquat de vérifier si le troisième critère Altmark était rempli. D'autre part, plusieurs décisions fournissent des orientations concernant l'approche effectuée par la Commission de la méthode du coût net évité ([56]) et, sur cette base, il est indiscutable que la méthodologie espagnole ne coïncide pas avec la méthode du coût net évité appliqué par la Commission (ainsi qu'il est expliqué aux considérants 177 à 183).

(189) La Commission estime que le rapport NERA, publié en 1998 (qui n'avait aucun effet contraignant), ne saurait générer aucune confiance légitime en ce qui concerne l'appréciation de l'existence d'aide dans les compensations pour le service public, dont les limites étaient clairement déterminées par l'arrêt Altmark de 2003 et par la pratique décisionnelle de la Commission depuis ledit arrêt.

— Les autorités espagnoles ont également proposé une solution alternative à l'application de la méthode de répartition des coûts, laquelle mène à un résultat qui diffère de celui de la Commission.

(190) Les autorités espagnoles suggèrent différentes approches visant à calculer la surcompensation de l'OSU (voir la section 5.3.1).

(191) Sans se prononcer pour le moment sur ces approches alternatives, la Commission observe que celles-ci permettent également de conclure que Correos s'est vu accorder une surcompensation pour les prestations des services universels non réservés. Sur cette base, le troisième critère Altmark n'est pas rempli.

Le quatrième critère Altmark

(192) En ce qui concerne le quatrième critère Altmark, il est indiscutable que l'OSU n'a pas été attribuée au moyen d'une procédure ouverte de marché public, mais qu'elle a été directement confiée à Correos par les autorités espagnoles.

(193) Toutefois, ces dernières ont affirmé que la compensation accordée à Correos correspond aux coûts d'une entreprise de taille moyenne et bien gérée. Pour appuyer cette affirmation, les autorités espagnoles ont fourni à la Commission une étude élaborée par Frontier Economics.

(194) L'étude vise à fournir une analyse comparative des coûts de Correos par rapport aux coûts d'autres opérateurs postaux européens chargés d'exécuter l'OSU, afin de démontrer que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos remplissent le quatrième critère Altmark. L'étude recourt à un modèle économétrique pour évaluer les coûts d'une hypothétique entreprise moyenne, bien gérée, sur la base d'informations obtenues auprès de plusieurs prestataires européens du service postal universel. Les coûts réels de Correos sont comparés aux coûts que cette hypothétique entreprise moyenne, bien gérée, aurait encourus si elle s'était trouvée dans une situation (par exemple, en ce qui concerne la densité du réseau) similaire à celle de Correos. Les résultats de l'étude suggèrent, sur la base des estimations du modèle économétrique, que les coûts de Correos au cours de la période 2005-2010 ont été inférieurs à ceux de l'hypothétique entreprise moyenne, bien gérée.

([54]) Affaire C-471/09 P, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission, ECLI:EU:C:2011:521, point 65.
([55]) Communiqués de presse, publication de décisions sur son site web.
([56]) Voir la note 53 de bas de page.

(195) Dans la décision d'ouverture de 2016, la Commission a fait part de ses doutes quant au fait que l'hypothétique entreprise moyenne et bien gérée définie dans l'étude soit effectivement un opérateur postal efficace. En effet, il n'a pas été démontré que les prestataires de l'OSU analysés pour déterminer cette valeur de référence étaient eux-mêmes des opérateurs efficaces. L'étude se limite à indiquer que ces opérateurs postaux sont considérés comme bien gérés et adéquatement équipés, parce qu'il n'existe aucune preuve qui démontrerait leur inefficacité ou qui indiquerait qu'ils sont incités à fonctionner de manière inefficace. Toutefois, cet argument est d'autant moins recevable que l'ensemble inclut des prestataires du service postal universel ([57]) ayant reçu une compensation à cet effet, et à l'égard desquels la Commission a déjà adopté des décisions dans lesquelles elle a conclu que leurs coûts ne pouvaient pas être considérés comme efficaces ([58]).

(196) Les autorités espagnoles et/ou Correos affirment que la Commission n'a pas formellement indiqué, dans les décisions concernant les compensations pour l'OSU accordées au service postal grec et à Poste Italiane, que l'opérateur n'était pas efficace (voir les considérants 62 et 95). Il convient de signaler que la Commission a rejeté une approche similaire dans la décision de 2012 concernant Poste Italiane ([59]) sur la base d'une comparaison avec un ensemble d'opérateurs postaux, en raison du fait que les informations disponibles ne permettaient pas de conclure que ces opérateurs étaient efficaces. La Commission maintient son point de vue selon lequel il est impossible de se contenter d'assumer que les opérateurs postaux sont en moyenne rentables, notamment à la lumière de la restructuration constante qui touche ce secteur.

(197) En outre, la compensation de Correos pour l'OSU a été déterminée sur la base de la méthodologie espagnole qui, selon les autorités espagnoles, constitue une application de la méthode du coût net évité. Cet aspect semble contredire la teneur du quatrième critère Altmark, qui fait référence aux coûts d'une entreprise bien gérée.

(198) Enfin, ainsi qu'il a été expliqué aux considérants 167 et 168, la Commission estime que le troisième critère Altmark n'est pas rempli, puisqu'il semble que les montants de compensation obtenus sur la base de la méthode utilisée par les autorités espagnoles sont supérieurs au coût net de l'OSU de Correos (majoré d'un bénéfice raisonnable), ce qui signifie que, quand bien même il serait admis que les coûts de Correos correspondent à ceux d'une entreprise bien gérée, la compensation octroyée à la société ne pourrait toujours pas être considérée comme ayant été déterminée sur la base de ces coûts.

(199) Par conséquent, il est impossible de conclure que le niveau de la compensation octroyée à Correos a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'aurait encourus une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée dans le même secteur, en tenant compte des recettes y relatives, majorées d'un bénéfice raisonnable, pour l'exécution des obligations.

Conclusion

(200) La Commission conclut que deux des quatre critères cumulatifs énoncés dans l'arrêt Altmark ne sont pas remplis en l'espèce, de sorte qu'il convient de considérer que les compensations confèrent un avantage à Correos.

7.1.1.3. ***Distorsion de concurrence et incidence sur les échanges***

(201) Les subventions publiques aux entreprises ne constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité que si elles «faussent ou menacent de fausser la concurrence» ou «affectent les échanges entre les États membres».

(202) En ce qui concerne le principe de distorsion de concurrence, une mesure d'aide octroyée par un État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'il est probable qu'elle améliore la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport aux entreprises qui lui font concurrence ([60]). À toutes fins pratiques, l'existence d'une distorsion de la concurrence est donc présumée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister.

([57]) Voir par exemple le service postal grec, Poste Italiane.

([58]) Voir la décision de la Commission du 20 novembre 2012 concernant la mesure SA.33989 (2012/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Poste Italiane (JO C 77 du 15.3.2013, p. 12) et la décision de la Commission concernant l'aide d'État SA.35608 (2014/C) (ex 14/N) — Hellenic Post (ELTA) — Compensation pour le financement du service postal universel.

([59]) Voir le point 50 de la décision de la Commission concernant la mesure SA.33989 (2012/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Poste Italiane.

([60]) Affaire C-730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1980:209, point 11; et affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:2000:151, point 80.

(203) En ce qui concerne le principe des effets sur les échanges, la jurisprudence de la Cour de justice a établi que les aides en faveur d'entreprises opérant sur le marché intérieur sont de nature à affecter les échanges entre États membres ([61]). Dans le domaine des règles régissant les aides d'État, les effets sur les échanges ne sont pas a priori exclus en raison du caractère local ou régional des services fournis. S'il n'existe aucun seuil ou pourcentage strict au-dessous duquel il pourrait être considéré que les échanges entre États membres ne sont pas affectés, la portée limitée de l'activité économique, comme peut en attester un chiffre d'affaires extrêmement bas, rend moins probable l'existence d'effets sur les échanges.

(204) En l'espèce, la Commission observe que Correos exerce ses activités sur les marchés des envois postaux et des livraisons de colis, qui sont caractérisés par une forte concurrence avec d'autres prestataires de différents États membres (par exemple, Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios de Portugal et Royal Mail). Par conséquent, il ne fait aucun doute que toute mesure adoptée en faveur de Correos est susceptible d'affecter la concurrence et les échanges entre États membres.

7.1.1.4. ***Conclusion***

(205) Sur la base des considérations exposées, la Commission considère que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 remplissent les critères cumulatifs des aides d'État, de sorte que la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.1.2. AIDE EXISTANTE OU NOUVELLE

(206) Conformément à l'article 1er, point b), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([62]), on entend par «aide existante» «toute aide existant avant l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État membre concerné». Il en découle que tout régime d'aides existant en Espagne avant l'adhésion de celle-ci à la CEE le 1er janvier 1986 doit être considéré comme une aide existante.

(207) Conformément à l'article 1er, point c), de ce règlement, on entend par «aide nouvelle» «toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante». Selon la Cour de justice, pour déterminer si une aide a été modifiée, il convient d'examiner si les dispositions qui la prévoient ont été modifiées ([63]). Dans des décisions ultérieures, la Cour de justice et le Tribunal ont précisé dans quelle mesure une modification des dispositions en vertu desquelles l'aide a été octroyée fait d'une aide existante une aide nouvelle. Selon le Tribunal, «c'est […] seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial» ([64]).

(208) À cet égard, il convient de mentionner qu'avant l'entrée en vigueur de la loi postale de 1998, les pertes nettes globales de Correos (que ces pertes aient été causées par des activités incluses ou non dans l'OSU) étaient compensées directement au moyen du budget général de l'État espagnol. Après l'adoption de la loi postale de 1998, l'État a restreint le financement public de Correos à la compensation pour les prestations d'activités de l'OSU nouvellement définies et circonscrites, et a cessé de compenser les pertes nettes globales de la société.

(209) La Commission estime que la nature de la compensation pour l'OSU a été essentiellement modifiée de deux manières. En premier lieu, la loi postale de 1998 a réduit le champ d'application de la compensation pour limiter celui-ci aux activités incluses dans l'OSU, tandis qu'auparavant, toutes les activités de Correos (y compris celles qui n'avaient aucun rapport avec l'OSU) pouvaient bénéficier de la compensation. Il convient de signaler que cette

([61]) Affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:1980:209, points 11 et 12; et affaire T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:T:1998:77, points 48 à 50.
([62]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).
([63]) Affaire C-44/93, Namur-Les assurances du crédit SA/Office national du ducroire et État belge ECLI:EU:C:1994:311, points 28 et 35.
([64]) Voir les affaires jointes T-195/01 et T-207/01, Government of Gibraltar/Commission,:ECLI:EU:T:2002:111, point 111.

réduction est considérée comme une modification fondamentale, et non comme une simple diminution de la compensation ([65]). En effet, en fonction des conditions financières respectives des services inclus et non inclus dans l'OSU, la modification pouvait entraîner une augmentation ou une diminution de la compensation ([66]). En second lieu, la méthode visant à déterminer le montant de la compensation a également été modifiée en vertu du Plan de Prestación de 2000 (voir le considérant 26). En effet, si la compensation pour l'OSU se basait initialement sur les pertes nettes encourues par Correos, le Plan de Prestación a imposé le recours à une méthodologie spécifique (voir les considérants 27 et 28) en vue de déterminer le montant de cette compensation.

(210) La Commission considère par conséquent que le régime a été modifié de manière substantielle depuis l'adhésion de l'Espagne à la CEE en 1986. Elle conclut donc que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 ne sauraient être entendues comme une aide existante à des fins d'aides d'État et doivent par conséquent être considérées comme de nouvelles aides, du moins depuis l'entrée en vigueur de la loi postale de 1998, la même année.

7.1.3. LÉGALITÉ DE LA MESURE D'AIDE

(211) La Commission observe que les compensations pour l'OSU relevant de la présente décision, dans la mesure où elles constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, n'ont fait l'objet d'aucune notification conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité. Par conséquent, les compensations pour l'OSU constituent des aides illégales au sens de l'article 1er, point f), du règlement (UE) 2015/1589.

7.1.4. COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

7.1.4.1. ***Base juridique***

A. Compatibilité du régime au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité

(212) Dans la mesure où les compensations octroyées à Correos pour l'OSU constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, il convient d'examiner leur compatibilité avec le marché intérieur. Les raisons pour lesquelles une mesure d'aide d'État peut ou doit être déclarée compatible avec le marché intérieur sont énumérées à l'article 106, paragraphe 2, et à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du traité.

(213) Compte tenu du fait que les autorités espagnoles ont affirmé à plusieurs reprises que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 constituent une compensation pour la prestation de services d'intérêt économique général (ci-après dénommés «SIEG»), la compatibilité de ces compensations avec le marché intérieur doit être évaluée sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité. Cet article prévoit ce qui suit:

«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, 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 l'Union.»

B. Application temporaire du paquet SIEG de 2012

(214) La Commission a établi les conditions conformément auxquelles elle applique l'article 106, paragraphe 2, du traité dans une série d'instruments, parmi lesquels les plus récents sont l'encadrement SIEG de 2012 et la décision SIEG de 2012 ([67]) (ci-après dénommés conjointement «le paquet SIEG de 2012»). La Commission avait auparavant publié et appliqué les conditions requises pour apprécier la compatibilité conformément à l'article 106, paragraphe 2, du traité, dans l'encadrement SIEG de 2005 ([68]) et dans la décision SIEG de 2005 ([69]).

([65]) Conformément à l'article 4 du règlement (CE) no 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1), les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun de même qu'une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % ne sont pas considérées comme une modification d'aides existantes.

([66]) Si, par exemple, les services inclus dans l'OSU enregistraient des pertes mais que l'entreprise était rentable dans son ensemble, aucune compensation n'était octroyée, tandis qu'après la modification, une certaine compensation pouvait parfaitement être accordée. En revanche, si l'entreprise était déficitaire dans son ensemble, mais que les services de l'OSU étaient extrêmement rentables, celle-ci pouvait recevoir une compensation.

([67]) Décision 2012/21/UE.

([68]) Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (JO C 297 du 29.11.2005, p. 4).

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

(215) En ce qui concerne la décision SIEG de 2012, compte tenu du fait que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos au cours de la période 2004-2010 sont supérieures à 15 millions d'EUR par an, elles n'entrent pas dans le champ d'application de la décision SIEG de 2012, conformément à son article 2. Elles ne relèvent pas non plus du champ d'application de la décision SIEG de 2005, conformément à son article 2.

(216) Au stade actuel de développement du marché intérieur, les aides d'État n'entrant pas dans le champ d'application de la décision SIEG de 2012 peuvent être déclarées compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, du traité, si elles sont nécessaires au fonctionnement des services d'intérêt économique général concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ([70]).

(217) L'encadrement SIEG de 2012 décrit les conditions dans lesquelles cet équilibre peut être atteint. Toutefois, conformément au point 69 de l'encadrement SIEG de 2012, compte tenu du fait que les compensations pour l'OSU au cours de la période 2004-2010 constituent des aides d'État illégales, les conditions énoncées aux points suivants de l'encadrement SIEG de 2012 ne s'appliquent pas à l'appréciation par la Commission de la compatibilité avec le marché intérieur au regard de l'article 106, paragraphe 2, du traité:

— point 14: prendre dûment en considération les besoins en matière de service public concernés au moment de confier à un prestataire la fourniture d'un SIEG déterminé;

— point 19: respecter les règles de l'Union applicables aux marchés publics au moment de confier la prestation d'un SIEG;

— point 20: absence de discrimination;

— point 24 (et suivants): application de la méthode du coût net évité pour calculer le coût net;

— point 39 (et suivants): incitations à l'efficience;

— point 60: transparence.

(218) Par conséquent, dans la section suivante, la Commission appréciera les compensations pour l'OSU au regard de l'encadrement SIEG de 2012, à l'exception des points susmentionnés, et déterminera si celles-ci respectent les autres conditions établies dans ledit encadrement.

7.1.4.2. ***Compatibilité au regard de l'encadrement SIEG de 2012***

A. **Véritable service d'intérêt économique général au sens de l'article 106 du traité**

(219) Le service confié à Correos par l'État espagnol est le service postal universel conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2008/6/CE, énoncé comme suit: «Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.» Comme l'indiquent les considérants 4 à 8 de la directive 2008/6/CE modifiant la directive 97/67/CE, les obligations de service universel définies dans la directive relative aux services postaux sont déjà reconnues par l'Union comme constituant de véritables services d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité.

B. **Nécessité d'un mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation**

(220) Comme indiqué à la section 2.3 de l'encadrement SIEG de 2012, le concept de service d'intérêt économique général au sens de l'article 106 du traité signifie que la responsabilité de la gestion du service d'intérêt économique général a été confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels.

(221) Ce ou ces actes doivent notamment mentionner:

1) le contenu et la durée des obligations de service public;

2) l'entreprise et le territoire concernés;

([70]) Voir le point 11 de l'encadrement SIEG de 2012.

3) la nature de tout droit exclusif octroyé à l'opérateur;

4) la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation;

5) les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

(222) La loi postale de 1998 et le Plan de Prestación de 2000, qui constituaient les mandats pertinents pour la période 2004-2010, définissent et confient de manière univoque l'OSU à Correos. Le territoire concerné correspond à l'ensemble du territoire national espagnol.

(223) L'article 19 de la loi postale de 1998 énonce en outre les droits exclusifs octroyés à Correos. Ces droits incluent, par exemple, l'usage du terme «España», la dénomination «Correos» et les symboles correspondants.

(224) Le Plan de Prestación de 2000 prévoit un mécanisme visant à calculer le coût net de l'OSU (la méthodologie espagnole), qui sert de base au montant de la compensation ([71]). Le mécanisme de compensation et les paramètres permettant de calculer celle-ci peuvent par conséquent être considérés comme définis.

(225) Compte tenu du fait que la méthodologie espagnole prévoyait que le montant des compensations pour l'OSU devait reposer sur un calcul *ex post* du coût net, il peut être admis que le système a été conçu afin d'éviter une surcompensation dans la mesure où la méthode de calcul aurait été considérée comme fiable. Le fait que la Commission s'interroge sur l'applicabilité de la méthodologie espagnole n'est toutefois pas considéré comme remettant en cause la conformité à l'exigence de prévoir des mécanismes afin d'éviter une surcompensation.

(226) La Commission estime par conséquent que le mandat confié à Correos peut être considéré comme conforme à l'encadrement SIEG de 2012.

C. **Durée du mandat**

(227) Comme l'indique la section 2.4 de l'encadrement SIEG de 2012, «la durée du mandat doit se justifier au regard de critères objectifs, tels que la nécessité d'amortir des immobilisations incessibles. En principe, la durée du mandat ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG».

(228) La loi postale de 1998 ne précisait pas la durée du mandat confié à Correos pour l'exécution de l'OSU. Toutefois, le mandat a pris fin en 2011, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi postale espagnole de 2010, de sorte que la durée réelle du mandat a été de douze ans.

(229) En premier lieu, la Commission n'estime pas que cette exigence de l'encadrement SIEG de 2012 puisse entraîner l'incompatibilité d'une aide qui est antérieure à l'entrée en vigueur dudit encadrement. En effet, la disposition de l'encadrement SIEG de 2012 relative à la limitation du mandat vise à garantir que l'État réalise un examen périodique de la situation du marché afin de vérifier que le maintien d'un service demeure justifié et de permettre l'exercice de la concurrence pour la concession de ce service public en appliquant les règles de passation de marchés publics. Ces objectifs ne pourraient pas être atteints dans le cas d'une mesure exécutée dans le passé et ne sauraient, dès lors, entraîner une quelconque incompatibilité avec le marché intérieur des compensations pour l'OSU octroyées jusqu'en 2010 ([72]).

(230) La Commission observe en outre qu'un mandat de douze ans ne semble pas être excessif et se rapproche des mandats qui sont appliqués à d'autres prestataires de l'OSU au sein de l'Union ([73]).

(231) Il est par conséquent admissible qu'un mandat de douze ans n'excède pas la période nécessaire à l'amortissement des principaux actifs utilisés par Correos dans le cadre de la prestation de l'OSU, ainsi que le requiert l'encadrement SIEG de 2012.

([71]) Voir le considérant 28.
([72]) La disposition pourrait s'appliquer à une mesure qui aurait été initiée dans le passé et serait toujours en vigueur. Dans ce cas, il serait possible de requérir une modification, voire la cessation du mandat.
([73]) Voir, par exemple, La Poste (France), Poste Italiane (Italie) et ELTA (Grèce): quinze ans dans chaque cas.

D. **Respect de la directive 2006/111/CE de la Commission** ([74])

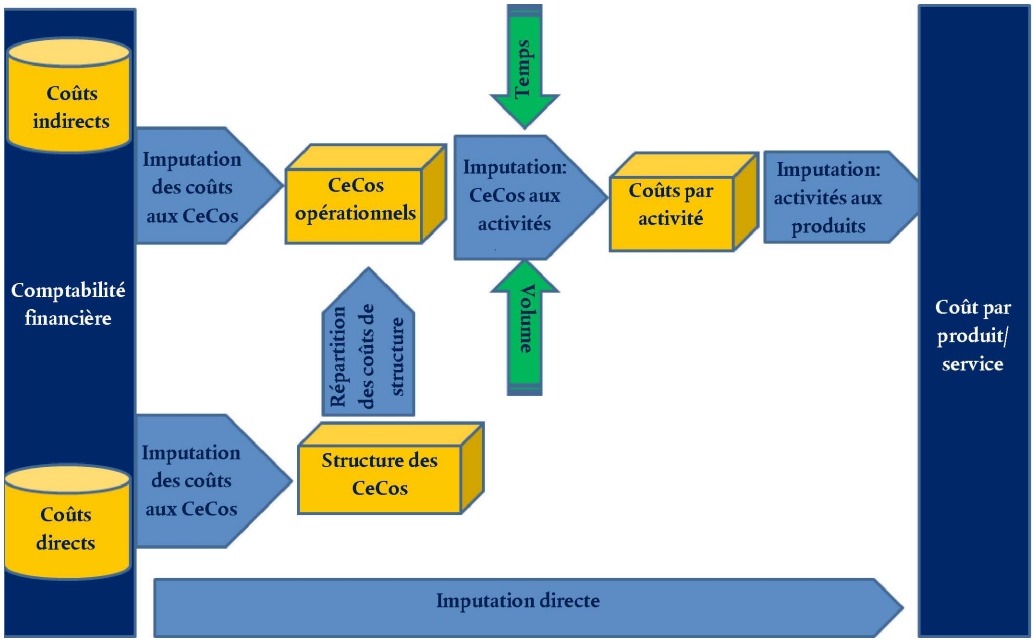
(232) Conformément au point 18 de l'encadrement SIEG de 2012, «une aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité que si l'autorité se conforme, le cas échéant, à la directive 2006/111/CE de la Commission relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises».

(233) L'article 29 de la loi postale de 1998 impose l'obligation de séparation des comptes dans le système comptable interne du prestataire du service universel.

(234) Cette obligation est notamment mise en œuvre au moyen de l'ordre FOM/2447/2004 du 12 juillet sur la comptabilité analytique et la séparation des comptes. La Commission a vérifié que les principes énoncés dans cette disposition reflètent les principes établis dans l'encadrement SIEG de 2012 en matière de répartition des coûts directs et indirects ([75]).

(235) D'autre part, à la suite de la demande de la Commission dans la décision d'ouverture de 2016, les autorités espagnoles ont fourni à la Commission une description détaillée du système de comptabilité analytique de Correos, qui est résumée dans le graphique ci-dessous.

Système de répartition des coûts de Correos



(236) Ainsi qu'il a été expliqué au considérant 235, le système de comptabilité analytique de Correos repose sur la méthode de comptabilité des coûts appelée «comptabilité par activité». Le système de comptabilité par activité est une méthode particulière de la méthode de répartition intégrale des coûts, qui s'aligne sur les dispositions applicables de l'encadrement SIEG de 2012 ([76]) et reflète également les exigences spécifiques du secteur en matière de séparation comptable établies à l'article 14 de la directive sur les services postaux.

(237) Le modèle analytique de Correos comprend les cinq principales phases suivantes:

1) Détermination des coûts à imputer à partir du compte de résultats: en 2005, les coûts imputables s'élevaient à […] milliard d'EUR environ.

([74]) Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).
([75]) Voir le point 31 de l'encadrement SIEG de 2012.
([76]) Voir le point 44 de l'encadrement SIEG de 2012.

2) Imputation des coûts aux centres de coûts:

a) un faible pourcentage des coûts ([…] % — environ […] millions d'EUR en 2005) est directement imputé aux produits finaux;

b) la majeure partie des coûts imputables ([…] % — […] milliard d'EUR) est imputée aux centres de coûts (CeCos).

Les CeCos (dont le nombre s'élevait à […] en 2005) constituent l'unité de base du système de comptabilité analytique. Ils sont définis comme des unités de consommation de ressources qui sont pertinentes du point de vue de la comptabilité analytique.

Le système de comptabilité analytique de Correos effectue une distinction entre:

— les CeCos opérationnels, qui consomment des ressources directement liées aux produits et services finaux (par exemple, un bureau de poste). Le système de comptabilité analytique de Correos comportait […] CeCos opérationnels en 2005. Un montant de […] milliard d'EUR a été imputé aux CeCos opérationnels en 2005;

— les CeCos structurels, qui comprennent les coûts structurels qui ne sont pas directement liés aux produits et services finaux. Ils correspondent principalement à l'assistance, à l'administration, à la gestion des ressources humaines et aux services informatiques. Le système de comptabilité analytique de Correos comportait 180 CeCos structurels en 2005. Un montant de […] millions d'EUR a été imputé aux CeCos structurels en 2005;

c) les coûts imputés aux CeCos structurels sont ensuite distribués aux CeCos opérationnels sur la base d'une relation de causalité entre les deux types de CeCos.

3) Imputation des coûts attribués à des CeCos aux activités:

Les activités sont des groupes de tâches homogènes visant à fournir des services finaux ou à soutenir la prestation de ceux-ci (par exemple, le tri manuel, le tri automatique, le transport, etc.). On peut distinguer seize activités dans le système de comptabilité analytique de Correos en 2005.

Les coûts imputés aux CeCos opérationnels sont distribués aux activités selon la consommation que celles-ci font des ressources des CeCos.

4) Imputation des coûts d'activité à chaque produit ou service final:

Les coûts sont imputés aux produits et services finaux sur la base de leur lien de causalité avec les activités.

5) Détermination des recettes pour chaque produit ou service final:

Le processus de détermination des recettes passe par les étapes suivantes:

a) le montant des recettes à distribuer est tout d'abord déterminé à partir du compte de résultat: en 2005, les recettes imputables s'élevaient à […] milliard d'EUR;

b) une partie de ces recettes ([…] % — […] milliard d'EUR en 2005) correspond aux ventes directes enregistrées dans le système de facturation de Correos et peut être directement imputée aux produits et services finaux;

c) les recettes restantes ([…] % — […] millions d'EUR en 2005) qui ne sont pas enregistrées dans le système de facturation mais qui ont des origines différentes sont imputées aux produits et services finaux sur la base d'un tableau de pourcentages issu d'études réalisées par Correos sur la relation de causalité entre les recettes enregistrées et les produits et services qui ont généré ces recettes.

6) La marge par produit ou service final peut par conséquent être calculée.

(238) La Commission conclut que le système de comptabilité analytique appliqué par Correos est approprié pour séparer les activités incluses dans l'OSU des activités non incluses dans l'OSU ainsi que, dans le cadre de l'OSU, les activités réservées des activités non réservées.

(239) La Commission conclut que Correos a respecté la directive 2006/111/CE.

A. **Montant de la compensation**

Méthode de calcul adéquate

(240) Le point 21 de l'encadrement SIEG de 2012 prévoit que «[l]e montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable». Il indique en outre que «[l]orsqu'elle réalise également des activités ne relevant pas du SIEG, les coûts à prendre en considération peuvent englober tous les coûts directs nécessaires à l'exécution de ces obligations et une contribution adéquate aux coûts indirects communs à la fois au SIEG et aux autres activités. Les coûts liés à d'éventuelles activités ne relevant pas du SIEG doivent englober tous les coûts directs et une contribution adéquate aux coûts communs».

(241) Le point 24 de l'encadrement SIEG de 2012 prévoit que «[l]e coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public doit être calculé en utilisant la méthode du coût net évité lorsque la législation nationale ou celle de l'Union l'exige et, dans d'autres cas, lorsque c'est possible».

(242) Dans la décision d'ouverture de 2016, la Commission a estimé que compte tenu du fait que les compensations pour l'OSU accordées en vertu de la loi postale de 1998 avaient été octroyées en tant qu'aides illégales avant l'entrée en vigueur de l'encadrement SIEG de 2012 le 31 janvier 2012, le point 69 dudit encadrement excluait expressément l'application du point 24 de l'encadrement et, par conséquent, l'application de la méthode du coût net évité aux aides illégales.

(243) En effet, la note de la page 2 du point 21 de l'encadrement SIEG de 2012 précise que, lorsque la méthode du coût net évité ne peut être appliquée (ou, comme dans le cas présent, n'est pas applicable), le coût net de l'exécution des obligations de service public s'entend comme la différence entre les coûts et les recettes. Cette «méthode de répartition des coûts» est décrite aux points 28 et suivants de l'encadrement SIEG de 2012. Elle a été considérée comme la méthode adéquate en vue de calculer la compensation pour SIEG en vertu de l'encadrement SIEG de 2005, applicable du 29 novembre 2005 au 31 janvier 2012, et a servi de base à diverses décisions de la Commission sur la compensation de l'OSU au cours de cette période ([77]).

(244) Les autorités espagnoles et/ou Correos ont exprimé leur désaccord à l'égard de cet argument dans leurs observations, affirmant que l'encadrement SIEG de 2012 n'empêchait pas l'utilisation du coût net évité, mais autorisait simplement à ne pas l'utiliser avant son entrée en vigueur (voir notamment le considérant 98).

(245) La Commission estime que le fait d'accepter le recours à la méthode du coût net évité dans le cas des aides illégales octroyées avant l'entrée en vigueur de l'encadrement SIEG de 2012 permettrait à certains États membres de tirer parti de la non-notification de la mesure d'aide illégale en question, compte tenu du fait qu'ils pourraient choisir entre la méthode de répartition des coûts et la méthode du coût net évité, tandis que les États membres ayant communiqué les compensations pour SIEG, conformément aux règles en matière d'aides d'État, seraient contraints de recourir à une méthode unique, c'est-à-dire la méthode de répartition des coûts. Une telle approche permettrait par conséquent à l'Espagne de tirer parti du non-respect des obligations de notification et entraînerait une éventuelle violation du principe de l'égalité de traitement. Par conséquent, la Commission estime que seule la méthode comptable peut être utilisée en l'espèce.

(246) Dans tous les cas, quand bien même la possibilité de recourir à la méthode prescrite par l'encadrement SIEG de 2012 et par la directive 2008/6/CE serait admise en l'espèce, ainsi que l'expliquent les considérants 176 à 183, la Commission estime que la méthodologie espagnole ne peut pas être considérée comme une application valide de la méthode du coût net évité, contrairement aux affirmations des autorités espagnoles et/ou de Correos.

(247) Par conséquent, la méthodologie espagnole, indépendamment de ses éventuels avantages intrinsèques, ne constitue pas une méthode reconnue par la Commission, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de l'encadrement SIEG de 2012.

(248) Dans ces circonstances, la Commission estime que la seule méthode pouvant être utilisée est la méthode comptable, qui était l'unique méthode de référence lorsque les compensations pour l'OSU ont été octroyées, et sur la base de laquelle la Commission a pris plusieurs décisions relatives à la compensation pour l'OSU au cours de cette période.

([77]) Voir, en particulier, la décision 2012/321/UE et la décision 2012/636/UE.

Valeurs de référence adéquates pour un bénéfice raisonnable

(249) Ainsi qu'il est expliqué au considérant 167, la Commission, dans sa décision du 25 janvier 2012 relative à bpost, a déterminé un niveau de bénéfice raisonnable de référence applicable à tous les opérateurs postaux de l'Union.

(250) Les autorités espagnoles ont remis en cause l'applicabilité de ces valeurs de référence à Correos, faisant valoir que chaque cas doit être évalué selon ses propres caractéristiques. La Commission a invité les autorités espagnoles à fournir des informations détaillées sur le marché postal espagnol qui permettraient d'évaluer la possibilité d'appliquer à Correos des valeurs de référence différentes. Toutefois, ces informations n'ont pas été fournies. Par conséquent, la Commission appliquera, en l'espèce, le niveau de bénéfice raisonnable de référence établi dans l'affaire bpost.

Évaluation de la solution alternative proposée par les autorités espagnoles

(251) Dans le cas où la Commission appliquerait la méthode comptable aux compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998, les autorités espagnoles ont suggéré que les éléments suivants soient pris en considération (voir la section 5.3.1):

— une évaluation séparée des compensations octroyées au secteur réservé de l'OSU et au secteur non réservé de l'OSU;

— une réduction de la surcompensation à hauteur des dividendes versés par Correos.

(252) Ces propositions sont analysées aux considérants 253 à 263.

— Une évaluation séparée des compensations octroyées au secteur réservé de l'OSU et au secteur non réservé de l'OSU;

(253) Les autorités espagnoles ont affirmé que les compensations pour l'OSU reçues par Correos pour les prestations de services réservés et de services non réservés doivent faire l'objet d'évaluations séparées.

(254) Après avoir analysé les arguments avancés par les autorités espagnoles dans le cadre de la procédure formelle d'examen, la Commission estime qu'il convient d'accepter la séparation entre les secteurs réservé et non réservé pour les raisons suivantes:

— Les arguments à l'appui de la distinction entre les deux types de SIEG semblent raisonnables (en particulier l'argument selon lequel le contexte de l'exécution des obligations diffère selon qu'il s'agit du secteur réservé ou du secteur non réservé de l'OSU).

— Cette séparation est pleinement cohérente avec la manière dont l'OSU a été calculée, qui distingue clairement les services réservés des services non réservés et diffère de manière significative d'un secteur à l'autre. Ainsi que l'ont expliqué les autorités espagnoles, si la méthode de répartition des coûts a été appliquée aux services réservés de l'OSU, les services non réservés se sont vu appliquer une méthode différente, que celles-ci définissent comme la méthode du coût net évité. Si la Commission conteste cette qualification, elle convient que la méthode de calcul appliquée au secteur réservé de l'OSU diffère fondamentalement de celle qui est appliquée au secteur non réservé.

(255) La Commission souhaite souligner que l'admission de cette distinction implique une évaluation séparée des compensations pour l'OSU au secteur réservé et des compensations pour l'OSU au secteur non réservé, sans conciliation ultérieure de ces deux évaluations.

En tenant compte de cette séparation, la Commission confirme que les résultats présentés à la section 5.3.1 sont corrects:

— absence de surcompensation de Correos pour la prestation des services réservés de l'OSU, compte tenu du fait que la compensation pour ces services équivaut exactement au coût comptable net de Correos;

— surcompensation de Correos pour les prestations des services non réservés de l'OSU, équivalant au montant des compensations pour l'OSU attribuées au secteur non réservé de l'OSU, compte tenu du fait que le niveau de bénéfice des services non réservés de l'OSU a toujours été supérieur au niveau maximal de bénéfice de référence déterminé dans l'affaire bpost.

(256) La surcompensation de Correos pour les prestations des services non réservés équivaut par conséquent à 317,387 millions d'EUR (en valeur nominale).

— Une réduction de la surcompensation à hauteur des dividendes versés par Correos.

(257) Les autorités espagnoles ont affirmé que la surcompensation de Correos doit être réduite à hauteur des dividendes versés par celle-ci au cours de la période 2004-2010 (d'un montant d'environ 151 millions d'EUR).

(258) En principe, la Commission n'estime pas que les dividendes constituent un moyen adéquat de réduire la surcompensation, ainsi qu'il est mentionné dans l'affaire Dansk Statsbaner ([78]). Toutefois, en l'espèce, la Commission est d'avis qu'en raison des circonstances spécifiques du cas présent, le paiement de dividendes constituait probablement la seule manière de limiter, dans la pratique, les effets d'une surcompensation de Correos découlant de ses bénéfices élevés dans le secteur non réservé.

(259) Tout d'abord, la Commission considère que l'Espagne a fourni des preuves suffisantes démontrant que la décision de verser des dividendes provient de l'État espagnol (en tant qu'unique actionnaire de Correos) et non de la direction de la société Correos elle-même.

(260) Outre l'inclusion de ces dividendes par l'État dans son budget bien avant leur paiement effectif, ce qui contribue à démontrer que celui-ci exerçait le contrôle de la décision, il est par ailleurs difficile de déterminer l'intérêt économique qu'avait Correos, en tant que société, à payer des dividendes à l'État au cours de cette période. Les motivations qui poussent généralement une entreprise à rémunérer ses actionnaires (attirer des investisseurs, assurer son financement futur, démontrer la bonne santé financière de la société) ne semblent pas être pertinentes en l'espèce, où l'État est l'unique actionnaire et où la société avait la certitude de recevoir de la part de celui-ci un financement continu jusqu'en 2010. Pour ces raisons, compte tenu du cadre juridique spécifique alors en vigueur, il peut être admis que la décision de verser des dividendes provient essentiellement de l'État, qui a utilisé cet instrument pour extraire des fonds de la société.

(261) En ce qui concerne l'État espagnol, le fait de verser d'importantes compensations pour l'OSU et de percevoir en même temps des dividendes pourrait sembler contradictoire, mais il peut se comprendre dans un contexte où les dividendes constituent en réalité un moyen de réduire un possible excès de financement qui, de toute manière, devait être versé à Correos en vertu du Plan de Prestación de 2000. En effet, compte tenu du fait que l'Espagne avait signé un contrat de service public en vertu duquel le montant de l'indemnisation devant être versée à Correos était automatiquement défini, indépendamment du niveau de bénéfice de la société, il est possible de considérer que les dividendes peuvent, en l'espèce, jouer de fait le rôle d'un mécanisme de remboursement.

(262) La Commission tient également compte du fait que ces dividendes provenaient principalement des services non réservés de l'OSU surcompensés, qui constituaient la source des bénéfices de Correos. En outre, Correos, qui a été extrêmement rentable au cours des deux années correspondantes, ne semble pas avoir tiré le moindre avantage particulier des fonds détenus provisoirement: en particulier, elle n'a souscrit aucun emprunt bancaire, à l'occasion desquels elle aurait pu tirer parti de son degré de solvabilité plus élevé, et elle n'a procédé à aucune acquisition.

(263) Dans ces circonstances, la Commission accepte de déduire de la surcompensation octroyée à Correos les dividendes versés par celle-ci au cours de la période 2004-2010.

(264) Le tableau 12 résume le calcul du montant nominal de la récupération:

Tableau 12

Calcul de la surcompensation

(en Mio EUR)

Secteur non réservé de l'OSU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coûts	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([78]) Voir la note 31 de bas de page. Quand bien même les dividendes seraient pris en compte en l'espèce, la Commission a également indiqué dans le paragraphe 345 de la décision que «la politique de dividendes ne peut pas être assimilée à une clause de restitution permettant d'ajuster les compensations pour l'exécution d'une mission de service public et d'éviter les surcompensations».

(en Mio EUR)

Secteur non réservé de l'OSU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Coût net = coûts – recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Bénéfice raisonnable (hypothèse d'une MDE de 7,4 %)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Coût net + bénéfice raisonnable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensation maximale susceptible d'être octroyée à Correos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Compensation octroyée à Correos	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Surcompensation = compensation octroyée – compensation maximale	44,859	47,294	55,199	39,441	40,863	45,919	43,812	317,387
Montant des dividendes	29,775	30,576	51,958	38,966	0,000	0,000	0,000	151,275
Surcompensation ajustée = surcompensation – dividendes	**15,084**	**16,718**	**3,241**	**0,475**	**40,863**	**45,919**	**43,812**	**166,112**

7.1.5. CONCLUSION

(265) La Commission conclut tout d'abord que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 constituent une aide d'État illégale.

(266) D'autre part, ces compensations pour l'OSU constituent des aides incompatibles avec le marché intérieur au regard de l'article 106, paragraphe 2, du traité dans la mesure où Correos a bénéficié d'une surcompensation.

(267) Déduction faite du dividende, la surcompensation s'élève à 166,112 millions d'EUR.

(268) Le montant réel à récupérer pourra tenir compte de l'ajustement fiscal ([79]) prévu dans la communication relative à la récupération ([80]), dont le point 50 établit que «[l]es autorités nationales sont autorisées à prendre en compte l'incidence du système d'imposition dans le calcul du montant à rembourser. Lorsque le bénéficiaire d'une aide illégale et incompatible avec le marché commun a acquitté un impôt sur l'aide perçue, les autorités nationales peuvent, en application de leurs règles fiscales internes, tenir compte du paiement de l'impôt en ne récupérant que le montant net perçu par le bénéficiaire. La Commission estime que, dans un tel cas, les autorités nationales doivent s'assurer que le bénéficiaire n'aura pas la possibilité de bénéficier d'un abattement fiscal supplémentaire sous prétexte que le remboursement de l'aide a entraîné une diminution de ses revenus imposables, étant donné que cela signifierait que le montant net récupéré serait inférieur au montant net initialement perçu par le bénéficiaire».

(269) Le montant réel à récupérer peut par conséquent tenir compte d'un ajustement fiscal sous réserve que l'Espagne respecte les conditions établies au point 50 de la communication relative à la récupération. Le montant réel inclut également les intérêts encourus depuis la date à laquelle la compensation pour l'OSU a été mise à la disposition de Correos jusqu'à sa récupération.

([79]) Les autorités espagnoles ont exprimé leur intention de demander un ajustement fiscal pour le calcul du montant de la récupération.
([80]) Communication de la Commission — Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun (JO C 272 du 15.11.2007, p. 4).

7.2. *EXONÉRATIONS FISCALES OBTENUES PAR CORREOS: IMPÔT SUR LES BIENS IMMOBILIERS (IBI) ET IMPÔT SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES (IAE)*

7.2.1. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

7.2.1.1. ***Mesure imputable à l'État et accordée au moyen de ressources d'État***

(270) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la mesure doit être accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit. Une perte de recettes fiscales équivaut à la consommation de ressources d'État sous forme de dépenses fiscales.

(271) Ainsi que l'a estimé la Cour de justice dans l'affaire Banco Exterior de España, une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert en espèces de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité ([81]).

(272) En exonérant Correos de l'IBI et de l'IAE, les autorités espagnoles renoncent aux recettes qui constituent des ressources d'État.

(273) Par conséquent, la Commission estime que ces exonérations fiscales entraînent une perte de ressources d'État et, par conséquent, sont accordées par l'État au moyen de ressources d'État.

(274) Les autorités espagnoles et/ou Correos ont affirmé dans leurs observations que l'exonération de l'IBI n'est pas imputable à l'État, puisqu'elle découle des résolutions d'une instance juridictionnelle nationale et non de l'État lui-même (voir les considérants 67 et 102).

(275) La Commission ne partage pas ce raisonnement: lorsqu'une autorité publique octroie un avantage à un bénéficiaire, la mesure est par définition imputable à l'État, même si l'autorité en question jouit d'une autonomie juridique à l'égard d'autres autorités publiques ([82]). Par conséquent, les aides octroyées en vertu de décisions rendues par les instances juridictionnelles nationales sont imputables à l'État et peuvent dès lors être qualifiées d'aides d'État.

7.2.1.2. ***Avantage économique sélectif conféré à une entreprise***

A. **Notion d'entreprise**

(276) Comme l'indique le considérant 162, Correos doit être considérée comme une entreprise qui fournit des services de l'OSU, lesquels font l'objet de l'exonération fiscale.

B. **Avantage économique**

(277) La forme précise d'une mesure n'entre pas en ligne de compte pour établir si cette dernière procure un avantage économique à l'entreprise ([83]). Par avantage, il ne faut pas uniquement comprendre les prestations positives mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise ([84]). Par conséquent, une exonération des charges économiques (comme les obligations fiscales) peut également constituer un avantage.

(278) Correos a été totalement ou en partie exonérée de certains impôts, comme l'IBI et l'IAE, tandis que d'autres entreprises, qui exercent également des activités économiques (y compris la prestation de services postaux), sont en principe entièrement assujetties à ces impôts. Par conséquent, Correos bénéficie d'un avantage économique aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(279) Les exonérations fiscales accordées à Correos réduisent les charges qui sont normalement incluses dans ses coûts d'exploitation. Par conséquent, elles favorisent Correos par rapport à d'autres entreprises qui sont assujetties à l'IBI et à l'IAE et ne peuvent bénéficier de ces avantages.

([81]) Affaire C-387/92, Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, ECLI:EU:C:1994:100, point 14.
([82]) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, point 62.
([83]) Affaire C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, point 84.
([84]) Affaire 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ECLI:EU:C:1961:2, p. 19; et affaire C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, point 38.

C. **Sélectivité**

(280) Au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, une mesure est sélective dans la mesure où elle favorise certaines entreprises ou certaines productions.

(281) La différence d'imposition doit être examinée au regard de la jurisprudence relative au concept de sélectivité ([85]). Une mesure fiscale est a priori sélective si elle constitue une déviation du cadre fiscal général (ou de référence). À cet égard, il convient d'évaluer si la mesure favorise certaines entreprises par rapport à d'autres qui se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable, en tenant compte de l'objectif poursuivi par le système fiscal de référence. Selon la jurisprudence du Tribunal, une mesure a priori sélective peut être justifiée par la logique du système fiscal. Toutefois, à cet égard, seules des raisons intrinsèques, inhérentes au système fiscal, peuvent être prises en compte, et non des raisons politiques externes. Dans le cas où la mesure a priori sélective ne pourrait pas être justifiée par la logique du système fiscal, elle équivaudrait à un avantage sélectif et, si le reste des conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont remplies, elle constitue une aide d'État au sens de cette disposition ([86]).

Impôt sur les biens immobiliers (IBI)

Cadre de référence

(282) La détermination du régime fiscal de référence (ou cadre de référence) revêt une importance accrue dans le cas des mesures fiscales, puisque l'existence même d'un avantage ne peut être établie que par rapport au «régime fiscal normal» ([87]).

(283) En l'espèce, le cadre de référence doit être défini comme étant l'IBI, conformément au décret royal législatif 2/2004 du 5 mars 2004. Il découle de ce décret que, conformément aux dispositions ordinaires, les entreprises (entre autres personnes physiques et morales) sont assujetties à l'IBI en raison de la titularité des droits sur les biens immobiliers ruraux et urbains ainsi que sur les biens immobiliers présentant des caractéristiques particulières, énoncés à l'article 61 du décret royal législatif 2/2004.

Dérogation au cadre de référence

(284) Selon l'article 60 du décret royal législatif 2/2004, l'IBI est un impôt direct à caractère réel qui grève la valeur des biens immobiliers, dans les conditions prévues par ledit décret. Le fait générateur de l'IBI est la titularité de tout droit prévu à l'article 61 du décret royal législatif 2/2004 ([88]) sur les biens immobiliers ruraux et urbains ainsi que sur les biens immobiliers présentant des caractéristiques particulières. L'IBI n'est pas prélevé sur une activité, mais sur la valeur des biens.

(285) Conformément à l'article 19, paragraphe 1, point b), de la loi postale de 1998, ainsi qu'à l'article 22, paragraphe 2, de la loi postale de 2010, Correos est en principe exonérée des impôts sur les activités économiques liées à ses services réservés (en vertu de la loi postale de 1998) ou relevant du champ d'application de l'OSU (en vertu de la loi postale de 2010). En dépit de l'affirmation des autorités espagnoles selon lesquelles, l'IBI n'étant pas directement lié à une activité économique déterminée, Correos ne pouvait pas prétendre à l'exonération, celle-ci a, dans la pratique, saisi la justice car elle estimait avoir droit à l'exonération de l'IBI pour ses bureaux de poste se trouvant dans certaines communes.

(286) L'exonération de l'IBI applicable à Correos constitue une exception au régime fiscal général de l'IBI en vigueur en Espagne et confère un avantage sélectif à la société. En effet, en se voyant appliquer l'exonération fiscale, Correos, qui participe à des transactions immobilières au même titre que d'autres entreprises, bénéficie d'un avantage auquel les autres entreprises n'ont pas droit. Par conséquent, la mesure constitue une exception au régime fiscal général de l'IBI en ce qu'elle établit une différence entre des opérateurs économiques qui, à la lumière de l'objectif de ce régime fiscal (lequel consiste à grever la titularité de tout droit prévu à l'article 61 du décret royal législatif 2/2004 sur les biens immobiliers ruraux et urbains), se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable ([89]).

([85]) Affaires jointes C-78/08 à C-80/08, Paint Graphos e.a., ECLI:EU:C:2011:550, points 49 et suivants.
([86]) Voir l'affaire C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598.
([87]) Affaires T-211/04 et T-215/04, Commission et Espagne/Government of Gibraltar et Royaume-Uni; ECLI:EU:T:2008:595, point 80.
([88]) Concession administrative sur les biens immobiliers eux-mêmes ou sur les services publics auxquels ils sont affectés, droit réel de superficie, droit réel d'usufruit et droit de propriété.
([89]) Voir, entre autres, l'affaire C-88/03, République portugaise/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:2006:511, point 56; et les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, Paint Graphos e.a., ECLI:EU:C:2011:550, point 49.

La logique intrinsèque du système fiscal

(287) La Commission est parvenue à la conclusion préliminaire selon laquelle l'exonération de l'IBI applicable à Correos est a priori sélective. Toutefois, il demeure nécessaire de déterminer, ainsi qu'il a été mentionné au considérant 281, si cette exonération peut être justifiée par la nature ou la structure générale du régime fiscal de l'IBI, en démontrant que la mesure découle directement des principes fondateurs ou directeurs de ce régime fiscal.

(288) Les autorités espagnoles et/ou Correos n'ont fourni, que ce soit préalablement à l'adoption de la décision d'ouverture de 2016 ou dans le cadre de la procédure formelle d'examen, aucun argument démontrant que l'exonération de l'IBI découlerait de l'application d'un principe directeur du régime fiscal de l'IBI. La Commission n'a pas non plus été en mesure de déterminer l'existence d'une telle justification. La logique inhérente au régime fiscal de l'IBI consiste à grever les droits de propriété prévus à l'article 61 du décret royal législatif 2/2004 sur les biens immobiliers ruraux et urbains ainsi que sur les biens immobiliers présentant des caractéristiques particulières. L'application exclusive d'une exonération totale de l'IBI à Correos n'est pas conforme à la logique du régime fiscal de l'IBI.

Conclusion

(289) Compte tenu du fait que, dans le cadre de la procédure formelle d'examen, les autorités espagnoles n'ont fourni aucun argument susceptible de contredire l'appréciation de la Commission, celle-ci confirme la conclusion préliminaire reflétée dans la décision d'ouverture de 2016, selon laquelle l'exonération accordée à Correos constitue un avantage sélectif qui ne saurait être justifié par la nature, ni par la logique du régime fiscal de l'IBI.

Impôt sur les activités économiques (IAE)

Cadre de référence

(290) Il ressort de l'article 78 du décret royal législatif 2/2004 que les entreprises qui exercent des activités commerciales, professionnelles ou artistiques sont soumises à l'impôt sur les activités économiques (IAE). L'IAE appliqué aux services postaux et de télécommunications est établi dans le groupe de tarifs 847, «Services postaux et de télécommunications intégraux» du décret royal législatif 1175/1990 du 28 septembre 1990. Par conséquent, conformément au décret royal législatif 2/2004 du 5 mars 2004, l'IAE constitue le cadre de référence.

Dérogation au cadre de référence

(291) La note 3 du groupe de tarifs 847 du décret royal législatif 1175/1990 établit que l'entité économique publique Correos a le droit de ne payer que 50 % du montant de l'impôt appliqué aux entreprises assujetties audit groupe 847, «Services postaux et de télécommunications intégraux».

(292) L'exonération partielle de l'IAE applicable à Correos constitue une exception au régime fiscal de l'IAE dont relèvent les activités commerciales, professionnelles et artistiques, en général, et les services postaux et de télécommunications, en particulier. Il est par conséquent possible de considérer que cette exonération confère un avantage sélectif à Correos. En effet, l'application de l'exonération fiscale de 50 % permet à Correos, qui exerce des activités économiques en général et des services postaux en particulier, de bénéficier d'un avantage fiscal auquel d'autres entreprises en général, et d'autres opérateurs postaux en particulier, n'ont pas droit. Dans ces conditions, la mesure constitue une exception au régime fiscal commun de l'IAE applicable à toutes les entreprises en général et à tous les opérateurs de services postaux et de télécommunications en particulier, dans la mesure où elle établit une distinction entre des opérateurs économiques qui, à la lumière de l'objectif du régime fiscal de l'IAE (qui consiste à imposer l'exercice d'une activité économique), se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable ([90]). La Commission conclut par conséquent que l'exonération de l'IAE applicable à Correos est a priori sélective.

La logique intrinsèque du système fiscal

(293) Dans ces conditions, il est nécessaire de déterminer, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, si l'exonération de l'IAE accordée à Correos peut être justifiée par la nature ou la structure générale du régime fiscal de l'IAE, en démontrant que la mesure découle directement des principes fondateurs ou directeurs de ce régime fiscal.

([90]) Voir, entre autres, l'affaire C-88/03, République portugaise/Commission des Communautés européennes, ECLI:EU:C:2006:511, point 56; et les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, point 49.

(294) D'après les affirmations de Correos, l'exonération de l'IAE serait justifiée par la logique du régime fiscal de l'IAE, puisque la logique intrinsèque de cet impôt consiste à grever les activités économiques en vue d'intervenir sur la production ou la distribution de biens et de services, et que Correos n'exerce pas seulement des activités économiques consistant à produire des biens et des services, mais fournit également d'autres services publics, tels que l'OSU, qui ne correspondent pas à cette finalité (voir le considérant 70).

(295) La Commission ne peut accepter ce raisonnement. La prestation de l'OSU est une activité économique, et une exonération fiscale appliquée à l'OSU doit être considérée comme une aide d'État, qui pourrait être compatible avec le marché intérieur si elle respectait les règles des SIEG en matière de compatibilité avec le marché intérieur. Cet argument semble contredire la demande de Correos visant à ce que les exonérations de l'IAE et de l'IBI ne soient pas évaluées à la lumière de la loi postale de 1998 ou de 2010, qui confient l'OSU à la société, mais en se référant directement à la réglementation relative à chaque impôt (voir le considérant 66). À cet égard, la Commission signale que Correos n'a pas fait valoir que les exonérations de l'IAE constituaient des compensations pour l'OSU.

(296) Par conséquent, la Commission estime qu'il n'a pas été démontré que l'exonération de l'IAE pourrait être justifiée par la logique du régime fiscal de l'IAE.

Conclusion

(297) La Commission confirme la conclusion préliminaire reflétée dans la décision d'ouverture de 2016, selon laquelle l'exonération partielle de l'IAE accordée à Correos constitue un avantage sélectif qui ne saurait être justifié ni par la nature, ni par la logique du régime fiscal de l'IAE.

7.2.1.3. ***Distorsion de concurrence et incidence sur les échanges***

(298) Ainsi qu'il est expliqué au considérant 204, toute mesure adoptée en faveur de Correos est susceptible de fausser la concurrence et les échanges entre les États membres.

7.2.1.4. ***Conclusion***

(299) Sur la base des considérations exposées, la Commission confirme sa conclusion préliminaire selon laquelle les exonérations de l'IBI et de l'IAE accordées à Correos remplissent les critères cumulatifs des aides d'État, de sorte qu'elles constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.2.2. AIDE EXISTANTE OU NOUVELLE

(300) En ce qui concerne l'exonération de l'IBI, Correos a bénéficié des exonérations fiscales entre 2008 et 2013, c'est-à-dire après l'adhésion de l'Espagne à la CEE en 1986. Par conséquent, l'exonération de l'IBI ne peut pas être considérée comme une aide existante.

(301) Pour ce qui est de l'exonération de l'IAE, cet impôt a été introduit par les articles 79 à 92 de la loi 39/1988 du 28 décembre 1988, qui réglemente les finances locales. Il a été mis en application après l'adhésion de l'Espagne à la CEE. Par conséquent, l'exonération de l'IAE ne peut pas être considérée comme une aide existante.

(302) Il convient de signaler que les autorités espagnoles et/ou Correos soutiennent que l'exonération de l'IAE constitue une aide existante, puisque l'exonération découle du «droit de licence», qui est une modalité de l'impôt sur les activités et les bénéfices commerciaux et industriels et a été adoptée par le décret 3313/1966 du 29 décembre 1966 (voir les considérants 71 et 103).

(303) Les autorités espagnoles n'ont fourni à la Commission aucune information démontrant une quelconque continuité entre l'impôt sur les activités et les bénéfices commerciaux et industriels de 1966 et l'IAE de 1988, qui a établi un système très spécifique (voir les considérants 42 à 44). D'autre part, même en supposant que l'IAE introduit en 1988 découlait de l'impôt sur les activités et les bénéfices commerciaux et industriels de 1966, la Commission signale que les autorités espagnoles ont également reconnu que Correos bénéficiait d'une

exonération complète de l'impôt sur les activités et les bénéfices commerciaux et industriels de 1966, époque à laquelle elle constituait un organe administratif en raison de sa nature (voir le considérant 103). Correos a été un organe administratif jusqu'en 1990 (voir le considérant 22), de sorte qu'elle n'a, a priori, jamais été assujettie à l'impôt sur les activités et les bénéfices commerciaux et industriels de 1966, tandis qu'elle a été classée de manière univoque dans une catégorie d'imposition spécifique en vertu du régime de l'IAE et a bénéficié d'une réduction de 50 % du montant à payer dans le cadre de cette catégorie.

(304) La Commission maintient par conséquent son point de vue selon lequel l'exonération de l'IAE ne constitue pas une aide existante.

7.2.3. LÉGALITÉ DE LA MESURE D'AIDE

(305) La Commission observe que les exonérations de l'IBI et de l'IAE n'ont fait l'objet d'aucune notification conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité.

(306) Par conséquent, les exonérations fiscales accordées à Correos constituent des aides illégales au sens de l'article 1er, point f), du règlement (UE) 2015/1589.

7.2.4. COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

(307) L'aide d'État est réputée compatible avec le marché intérieur si elle appartient à l'une des catégories visées à l'article 107, paragraphe 2, du traité ([91]) et elle pourra être réputée compatible avec le marché intérieur si la Commission démontre qu'elle relève de l'une des catégories visées à l'article 107, paragraphe 3, du traité ([92]). Toutefois, la charge de la preuve de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 2 ou 3, du traité pèse sur l'État membre qui octroie l'aide.

(308) La Commission note que les exonérations de l'IBI et de l'IAE libèrent Correos de coûts qu'elle aurait normalement dû assumer dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités habituelles. En d'autres termes, les exonérations constituent des aides au fonctionnement, sans aucune limitation dans le temps. En règle générale, une aide au fonctionnement ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 2 ou 3, du traité.

(309) D'autre part, les autorités espagnoles n'ont présenté aucun argument, que ce soit avant l'adoption de la décision d'ouverture de 2016 ou dans le cadre de la procédure formelle d'examen, qui démontrerait que les exonérations de l'IBI et de l'IAE accordées à Correos peuvent relever de l'une des dérogations visées à l'article 107, paragraphe 2 ou 3, du traité.

(310) Les autorités espagnoles n'ont pas non plus fourni la moindre justification, que ce soit avant l'adoption de la décision d'ouverture de 2016 ou dans le cadre de la procédure formelle d'examen, quant au fait que les exonérations de l'IBI et de l'IAE (qui, dans tous les cas, s'appliquent non seulement aux SIEG, mais aussi aux activités strictement commerciales) pourraient être compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 106, paragraphe 2.

7.2.5. CONCLUSION

(311) Eu égard à ce qui précède, la Commission estime que les exonérations de l'IBI et de l'IAE constituent une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et que les montants correspondants doivent être récupérés.

(312) Correos déclare à cet égard que, quand bien même la Commission estimerait que les exonérations de l'IBI sont incompatibles avec le marché intérieur, celles-ci ne sauraient faire l'objet d'une quelconque récupération en raison du principe de l'autorité de la chose jugée, lequel supposerait, selon la société, que la décision de la Cour suprême espagnole ne pourrait plus être remise en question (voir le considérant 69).

(313) La Commission ne partage pas le point de vue de Correos sur ce sujet.

([91]) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2, du traité se rapportent aux éléments suivants: a) les aides à caractère social concédées aux consommateurs individuels; b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires; et c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne.

([92]) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, du traité se rapportent aux éléments suivants: a) les aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions; b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre; c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques; d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine; et e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil.

(314) En premier lieu, la Cour suprême espagnole ne s'est pas prononcée sur l'existence ou l'inexistence d'aide dans les exonérations de l'IBI accordées par les instances juridictionnelles locales (voir les considérants 40 et 41). La Cour suprême s'est limitée à conclure que les exonérations de l'IBI n'étaient pas justifiées. Ainsi que l'ont expliqué les autorités espagnoles, la Cour n'était pas non plus habilitée à ordonner la récupération. Le principe de l'autorité de la chose jugée ne saurait par conséquent être invoqué dans ce contexte, compte tenu du fait qu'il n'existe en réalité aucune décision en vertu de laquelle Correos ne serait pas tenue de rembourser les montants correspondants.

(315) En second lieu, l'évaluation de la compatibilité des aides relève de la compétence exclusive de la Commission et, dans la mesure où il existe une aide d'État, les instances juridictionnelles nationales ne peuvent se prononcer ni sur la compatibilité avec le marché intérieur ni sur la récupération.

(316) Le montant de la récupération de l'exonération de l'IBI en termes nominaux correspond à la somme des exonérations accordées à Correos par des instances juridictionnelles locales entre 2008 et 2013 et s'élève à 752 840,50 EUR. Le montant effectif à récupérer inclut des intérêts à compter de la date de chaque remboursement de l'impôt jusqu'à la récupération effective de celui-ci.

(317) Le montant de la récupération de l'exonération partielle de l'IAE en termes nominaux correspond au montant total de la réduction de l'IAE concédée à Correos entre 2004 et 2017, à savoir 113 591,24 EUR. Le montant effectif à récupérer inclut des intérêts à compter de la date à laquelle Correos a versé l'IAE réduit jusqu'à la récupération effective de celui-ci.

7.3. *LES TROIS AUGMENTATIONS DE CAPITAL ACCORDÉES EN 2004, 2005 ET 2006, RESPECTIVEMENT*

7.3.1. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

(318) Les autorités espagnoles ont déclaré que les trois augmentations de capital accordées à Correos en 2004 (16 millions d'EUR), 2005 (16 millions d'EUR) et 2006 (16 millions d'EUR) respectaient le principe de l'investisseur privé et ne constituaient par conséquent pas une aide d'État.

(319) Selon les autorités espagnoles, ces augmentations de capital faisaient partie du plan stratégique de Correos pour la période 2001-2006 destiné à compenser le ralentissement du marché postal. Ce plan incluait des investissements dans l'infrastructure, la structure organisationnelle et l'automatisation des processus de Correos.

(320) À la suite des doutes exprimés par la Commission dans la décision d'ouverture de 2016, les autorités espagnoles ont fourni à celle-ci les arguments supplémentaires suivants en faveur de l'observance du PIEM (voir la section 4.1.3):

— Sur la base de plans pluriannuels ex ante, les perspectives de Correos étaient bonnes au moment de l'investissement. En particulier, les plans pluriannuels 2004-2006 prévoyaient une amélioration de la rentabilité de Correos, par rapport à une perspective de stabilité des bénéfices en l'absence d'activité d'investissement. Dans ce sens, les augmentations de capital ont joué un rôle clé pour permettre à la société d'atteindre la rentabilité inscrite dans les prévisions ex ante.

— La modernisation de la société correspondait à une décision stratégique cohérente qu'aurait prise tout actionnaire, notamment parce qu'au cours de la période 2004-2006, l'activité d'investissement a été supérieure à la moyenne de la période 1994-2004, de sorte que les augmentations de capital contribuaient à répondre à la nécessité de financement supplémentaire.

— L'entreprise a réalisé des bénéfices à la suite de ces investissements (même si l'on exclut la compensation perçue par Correos pour l'OSU).

— Une étude indépendante ex post, réalisée par Ernst-Young et reposant sur des données ex ante, a conclu que la rentabilité espérée de l'investissement de l'État espagnol dans Correos était supérieure à son coût en capital au moment de l'investissement.

(321) La Commission convient que les investissements dans Correos, financés en partie par l'État espagnol, constituent des mesures de modernisation couramment adoptées dans le secteur postal en réponse au ralentissement du marché de la correspondance postale. Les décisions de l'État reposaient sur des plans pluriannuels, lesquels prévoyaient clairement une amélioration de la rentabilité de Correos, ce que les faits sont venus confirmer. L'étude réalisée par Ernst Young confirme également que l'investissement a procédé d'une décision économique rationnelle à l'époque.

7.3.2. CONCLUSION

(322) La Commission est d'avis que les augmentations de capital réalisées au cours de la période 2004-2006 peuvent être considérées comme conformes au PIEM et, par conséquent, ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.4. *COMPENSATIONS ACCORDÉES À CORREOS POUR L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS*

7.4.1. AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ

7.4.1.1. ***Mesure imputable à l'État et accordée au moyen de ressources d'État***

(323) La compensation est payée directement sur le budget général de l'État, est imputable à l'État et est accordée au moyen de ressources d'État.

7.4.1.2. ***Avantage économique sélectif conféré à une entreprise***

A. **Notion d'entreprise**

(324) Conformément à la jurisprudence, l'article 107 du traité ne s'applique pas lorsque l'État agit «en exerçant l'autorité publique» ([93]) ou lorsque les organismes publics agissent «dans leur qualité d'autorités publiques» ([94]). Une entité peut être considérée comme agissant en exerçant l'autorité publique lorsque l'activité en question constitue une mission qui relève des fonctions essentielles de l'État ou qui est rattachée à ces fonctions par sa nature, par son objet et par les règles auxquelles elle est soumise ([95]). En règle générale, à moins que l'État membre concerné ait décidé d'introduire des mécanismes de marché, les activités qui font intrinsèquement partie des prérogatives de puissance publique et qui sont exercées par l'État ne constituent pas des activités économiques.

(325) En l'espèce, les services fournis par Correos font partie de l'obligation de l'État de réglementer et d'organiser la procédure électorale, laquelle reconnaît le droit de vote en personne ou par correspondance. Les autorités espagnoles et/ou Correos affirment que la totalité des activités exercées par Correos dans le cadre de l'organisation des élections doivent être considérées comme faisant partie des prérogatives de l'État, de sorte que Correos ne devrait pas être considérée comme une entreprise lorsqu'elle exerce ces activités (voir les considérants 79 à 81, 118 et 119).

(326) La Commission estime que les activités qui sont directement liées à la procédure de vote, telles que la gestion du vote par correspondance, l'envoi de matériel de la part du bureau du recensement électoral (comme les cartes d'électeur) et la collecte de la documentation électorale au terme du scrutin, font partie des fonctions essentielles de l'État. Par conséquent, la Commission partage l'avis des autorités espagnoles selon lequel ces activités ne peuvent pas être considérées comme des activités économiques et que leur financement ne suppose aucune aide d'État. Par conséquent, Correos ne peut pas être considérée comme une entreprise lorsqu'elle exerce ces activités.

(327) Toutefois, en ce qui concerne la gestion des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections, la situation est différente. Dans sa décision concernant Poste Italiane ([96]), la Commission a estimé que la distribution des imprimés électoraux par Poste Italiane à un tarif réduit subventionné constituait une activité économique, de sorte que la compensation pour ce service constituait une aide d'État. Cette mesure est très similaire au système italien (les candidats peuvent envoyer des prospectus aux électeurs à des tarifs réduits sous réserve de certaines conditions et l'État indemnise l'opérateur postal pour le coût résiduel) et se distingue clairement des autres activités non économiques directement liées à la procédure de vote réalisée par Correos. Par conséquent, en ce qui concerne la gestion des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections, Correos doit être considérée comme une entreprise aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

([93]) Affaire 118/85, Commission des Communautés européennes/République italienne, ECLI:EU:C:1987:283, points 7et 8.
([94]) Affaire C-30/87, Bodson, ECLI:EU:C:1988:225, point 18.
([95]) Voir notamment l'affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, point 30, et l'affaire C-343/95, Diego Calì & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), ECLI:EU:C:1997:160, points 22 et 23.
([96]) Voir la décision de la Commission concernant la mesure SA.33989 (2012/NN) mise à exécution par l'Italie en faveur de Poste Italiane.

(328) En raison du contenu du service, d'autres opérateurs postaux pourraient être eux aussi en mesure de fournir celui-ci en contrepartie d'une compensation versée par l'État ([97]). En témoigne le fait que les candidats aux élections recourent actuellement au système créé par l'État (et choisissent par conséquent Correos) pour envoyer leur publicité, puisqu'ils bénéficient d'une réduction du prix par envoi. Cependant, s'ils souhaitent réaliser plus d'un envoi par citoyen, ils doivent s'acquitter du prix intégral et sont, dans ce cas, libres de décider de recourir à Correos ou à d'autres opérateurs postaux (notamment dans les zones urbaines).

B. **Avantage économique**

(329) La compensation accordée à Correos pour la gestion des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections est destinée à couvrir la totalité ou une partie des coûts nets encourus par Correos lorsqu'elle fournit le service en question. Sans cette compensation, Correos devrait supporter ces coûts par elle-même. La compensation constitue par conséquent un avantage pour Correos, dans la mesure où elle l'exonère d'une charge qu'elle devrait normalement assumer en l'absence de ladite compensation.

C. **Sélectivité**

(330) La mesure est de toute évidence sélective, dans la mesure où elle bénéficie exclusivement à une entreprise: Correos.

7.4.1.3. ***Distorsion de concurrence et incidence sur les échanges***

(331) Ainsi qu'il est expliqué au considérant 204, toute mesure adoptée en faveur de Correos est susceptible de fausser la concurrence et les échanges entre les États membres.

7.4.1.4. ***Conclusion***

(332) La Commission estime que le financement de la distribution des imprimés électoraux des candidats aux élections constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7.4.2. AIDE EXISTANTE OU NOUVELLE

(333) Selon les autorités espagnoles et Correos (voir les considérants 83 à 85 et 121), quand bien même le financement de la distribution des imprimés électoraux des candidats serait réputé constituer une aide, il s'agirait d'une aide existante, dans la mesure où celle-ci est antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne en 1986.

(334) Les autorités espagnoles expliquent, en particulier, que la compensation accordée aux candidats aux élections pour la distribution d'imprimés électoraux est en vigueur depuis 1977 et n'a subi aucune modification substantielle.

(335) Sur la base des informations présentées par les autorités espagnoles, la Commission observe que le régime datant de 1977 prévoyait des tarifs réduits qui étaient applicables à toutes les élections (locales, régionales, nationales et au niveau de l'Union). Pour chaque élection, Correos a également reçu un financement partiel du coût intégral de livraison au cours de la totalité de la période.

(336) La Commission conclut que le financement de la distribution des imprimés électoraux des candidats constitue une aide existante au sens de l'article 1er, point b), du règlement (UE) 2015/1589.

7.4.3. CONCLUSION

(337) La compensation octroyée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections constitue une aide existante et fera l'objet d'un traitement séparé, conformément aux articles 17, 18 et 19 du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil ([98]).

([97]) En effet, conformément au point 13 de la communication SIEG de la Commission, «[l]a décision d'une autorité de ne pas permettre à des tiers de fournir un service donné (par exemple, parce qu'elle souhaite le fournir elle-même) ne signifie pas qu'aucune activité économique n'est exercée».

([98]) Règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

8. **RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS**

(338) Les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998, les exonérations fiscales de l'impôt sur les biens immobiliers (IBI) et de l'impôt sur les activités économiques (IAE) ainsi que la compensation accordée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux constituent des mesures d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, dans la mesure où elles exonèrent Correos de coûts que les entreprises privées doivent normalement assumer.

(339) Les trois augmentations de capital accordées en 2004, 2005 et 2006 ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, dans la mesure où l'État a agi conformément au PIEM.

(340) La Commission conclut que l'Espagne a concédé de manière illégale les aides mentionnées au considérant 338, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, à l'exception de la compensation accordée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections, laquelle constitue une aide existante.

(341) Les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 constituent des aides incompatibles avec le marché intérieur au regard de l'article 106, paragraphe 2, du traité dans la mesure où Correos a bénéficié d'une surcompensation.

(342) Les exonérations fiscales de l'impôt sur les biens immobiliers (IBI) et de l'impôt sur les activités économiques (IAE) constituent des aides incompatibles avec le marché intérieur.

(343) La compensation octroyée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux envoyés par les candidats aux élections constitue une aide existante et fera l'objet d'un traitement séparé, conformément aux articles 17, 18 et 19 du règlement (CE) nº 659/1999.

9. **RÉCUPÉRATION**

(344) En vertu du traité et de la jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission est compétente pour décider que l'État membre intéressé doit supprimer ou modifier une aide lorsque celle-ci se révèle incompatible avec le marché intérieur ([99]). Toujours selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, l'obligation imposée à un État membre de supprimer une aide que la Commission considère comme incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation préexistante ([100]).

(345) La Cour a considéré à ce sujet que cet objectif est atteint quand le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés au titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([101]).

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

(347) Par conséquent, compte tenu du fait que les compensations pour l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 (dans la mesure où Correos a bénéficié d'une surcompensation) et les exonérations fiscales de l'impôt sur les biens immobiliers (IBI) et de l'impôt sur les activités économiques (IAE) ont été exécutées en violation de l'article 108 du traité et doivent être considérées comme des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur, elles doivent être récupérées afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant leur concession.

(348) La valeur nominale des montants de la récupération correspondant aux différentes mesures d'aide incompatibles avec le marché intérieur s'élève à 166,112 millions EUR pour les compensations de l'OSU octroyées à Correos en vertu de la loi postale de 1998 (voir le considérant 267), à 752 840,50 EUR pour les exonérations de l'IBI (voir le considérant 316) et à 113 591,24 EUR pour les exonérations partielles de l'IAE (voir le considérant 317).

([99]) Voir l'affaire C-70/72, Commission des Communautés européennes/République fédérale d'Allemagne, Rec. [1973], p. 813, point 13.
([100]) Voir les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, Rec. [1994], p. I-4103, point 75.
([101]) Voir l'affaire C-75/97, Royaume de Belgique/Commission des Communautés européennes, Rec. [1999], p. I-30671, points 64 et 65.

(349) La récupération doit être appliquée à partir du moment où l'avantage a été généré pour le bénéficiaire, c'est-à-dire lorsque l'aide a été mise à sa disposition, et les montants à récupérer doivent être assortis d'intérêts jusqu'à leur récupération effective. En outre, un ajustement fiscal est susceptible d'être pris en compte, comme l'énoncent les considérants 268 à 269,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le montant de 317,387 millions d'EUR, concédé à Correos sous forme de compensations pour l'obligation de service universel en vertu de la loi postale de 1998 exécutées par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Sur la somme susmentionnée, le montant de 166,112 millions d'EUR est incompatible avec le marché intérieur, dans la mesure où il constitue une surcompensation en faveur de Correos.

Article 2

L'aide d'État, d'un montant de 752 840,50 EUR, accordée à Correos sous la forme d'une exonération de l'impôt sur les biens immobiliers (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles*), mise à exécution illégalement par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 3

L'aide d'État, d'un montant de 113 591,24 EUR, accordée à Correos sous la forme d'une exonération partielle de l'impôt sur les activités économiques (Impuesto de Actividades Económicas), mise à exécution illégalement par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 4

Les augmentations de capital de Correos réalisées par l'Espagne en 2004, 2005 et 2006 ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Article 5

L'aide d'État sous forme de compensation octroyée à Correos pour la distribution des imprimés électoraux constitue une aide existante au sens de l'article 1er, point b), du règlement (UE) 2015/1589.

Article 6

1. L'Espagne doit récupérer les aides incompatibles avec le marché intérieur octroyées dans le cadre des mesures visées aux articles 1er, 2 et 3.

2. Le montant de l'aide d'État visé à l'article 1er, deuxième alinéa, peut être réduit en déduisant l'impôt qui a été versé sur l'aide reçue, à condition que le bénéficiaire ne soit pas en mesure de bénéficier d'une autre déduction fiscale, conformément au point 50 de la communication relative à la récupération.

3. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération.

4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) no 794/2004.

5. L'Espagne annule tous les paiements en suspens des aides visées aux articles 1er, 2 et 3 à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 7

1. La récupération des aides visées aux articles 1er, 2 et 3 est immédiate et effective.

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

Article 8

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

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

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

c) les documents confirmant qu'il a été ordonné au bénéficiaire de rembourser l'aide.

2. L'Espagne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision, jusqu'à la récupération complète des aides mentionnées aux articles 1er, 2 et 3. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit en outre des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 9

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

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2018.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission