

III

(Autres actes)

ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 260/15/COL

du 30 juin 2015

concernant l'aide d'État présumée accordée à Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande (Islande) [2016/2101]

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE (ci-après l'«Autorité»),

VU l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE»), et notamment son article 61, paragraphe 3, point c), et son protocole 26,

VU l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice (ci-après l'«accord Surveillance et Cour de justice»), et notamment son article 24,

VU le protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice (ci-après le «protocole 3») et notamment l'article 7, paragraphe 3, de sa partie II,

APRÈS avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾ et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 2 février 2011 ⁽²⁾, Og fjarskipti ehf. (ci-après «Vodafone» ou la «plaignante») a introduit une plainte auprès de l'Autorité concernant une aide d'État illégale présumée accordée à Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande.
- (2) Après avoir reçu toutes les informations pertinentes de la part des autorités islandaises, ainsi que des renseignements substantiels de la part de la plaignante et des parties intéressées ⁽³⁾, par décision n° 302/13/COL du 10 juillet 2013, l'Autorité a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen concernant une aide d'État potentielle accordée à Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande (ci-après la «décision n° 302/13/COL» ou la «décision d'ouvrir la procédure»).

⁽¹⁾ Décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 302/13/COL du 10 juillet 2013 relative à l'ouverture d'une procédure formelle d'examen concernant une aide d'État potentielle accordée à Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande (JO C 347 du 28.11.2013, p. 11, et supplément EEE n° 66 du 28.11.2013, p. 8). Disponible sur <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-notifications/state-aid-siminn.pdf>

⁽²⁾ Document n° 585458.

⁽³⁾ Il est fait référence à des lettres provenant des autorités islandaises, datées du 28 avril 2011 (document n° 596157), du 17 mai 2011 (document n° 598419), du 22 juin 2011 (document n° 601861) et du 11 mars 2013 (document n° 665601), à des lettres provenant de la plaignante, datées du 23 mai 2012 (document n° 657203) et du 10 mai 2013 (document n° 672303), ainsi qu'à des courriels envoyés par une partie intéressée, datés du 2 octobre 2011 (document n° 614576) et du 19 novembre 2011 (documents n° 615746 et 615747).

- (3) Par lettre du 15 octobre 2013 ⁽⁴⁾, les autorités islandaises ont présenté leurs observations relatives à la décision de l'Autorité d'ouvrir la procédure. Par lettre du 18 juillet 2013 ⁽⁵⁾, l'Autorité a également reçu les observations d'une partie intéressée (Hringiðan ehf.).
- (4) Le 28 novembre 2013, la décision n° 302/13/COL a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et dans son supplément EEE. Les parties intéressées se sont vu accorder un délai d'un mois pour présenter leurs observations sur la décision de l'Autorité d'ouvrir la procédure.
- (5) Par lettre du 18 décembre 2013 ⁽⁶⁾, l'Autorité a reçu des observations et des documents de la part de Nova ehf., une partie intéressée. Par lettre du 20 décembre 2013 ⁽⁷⁾, l'Autorité a reçu des observations et des documents complémentaires de la part de Síminn. Síminn a également présenté un rapport d'expert, daté du 24 septembre 2013, qui avait été commandé à Analysys Mason, un consultant spécialisé dans les télécommunications et les médias (ci-après le «rapport AM») ⁽⁸⁾. Par lettre du 23 décembre 2013 ⁽⁹⁾, l'Autorité a reçu des observations et des documents complémentaires de la part de la plaignante.
- (6) Le 8 janvier 2014, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la partie II du protocole 3, l'Autorité a transmis les observations reçues aux autorités islandaises en les invitant à formuler leurs propres observations ⁽¹⁰⁾. Par lettre du 28 février 2014 ⁽¹¹⁾, les autorités islandaises ont présenté leurs observations et commentaires.
- (7) Après examen des informations, rapports et observations présentés, l'Autorité a, par lettre du 2 septembre 2014 ⁽¹²⁾, demandé des renseignements complémentaires et des précisions aux autorités islandaises. Par lettre du 17 octobre 2014 ⁽¹³⁾, les autorités islandaises ont répondu et ont fourni à l'Autorité les informations demandées.
- (8) Enfin, le 20 novembre 2014, à la demande de Síminn, l'Autorité a participé à une réunion tenue à Bruxelles en présence d'experts techniques et de juristes externes de Síminn.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. Contexte

2.1.1. Le rôle du Fonds des télécommunications

- (9) Le Fonds des télécommunications (ci-après le «Fonds») a été institué par la loi n° 132/2005, et son rôle, tel qu'établi par la loi, consiste à promouvoir le développement dans le secteur des télécommunications en Islande, tel que décrit dans la stratégie officielle sur les télécommunications (ci-après la «stratégie») approuvée par le parlement islandais, l'Althingi ⁽¹⁴⁾. Aux termes de l'article 2 de cette loi, le Fonds est établi pour contrôler l'allocation de fonds à des projets associés au déploiement d'une infrastructure de communications électroniques, en renforçant ainsi la sécurité et la compétitivité de la société dans le domaine des communications électroniques et d'autres projets inscrits dans la stratégie, sous réserve que ces projets ne soient pas susceptibles d'être exécutés aux conditions du marché.
- (10) Le Fonds est financé par une contribution statutaire du Trésor islandais. Il est géré par le ministère de l'intérieur, qui nomme les membres de son conseil d'administration pour un mandat de cinq ans.
- (11) Le travail du Fonds est axé sur quatre grandes priorités fixées par la stratégie, parmi lesquelles le déploiement de services à haut débit, qui est la dernière à avoir été mise en œuvre. Selon les autorités islandaises, une procédure d'appel d'offres ouvert a été utilisée pour tous les projets.

⁽⁴⁾ Document n° 687314.

⁽⁵⁾ Document n° 679306.

⁽⁶⁾ Document n° 694292.

⁽⁷⁾ Document n° 694234.

⁽⁸⁾ Document n° 694237.

⁽⁹⁾ Document n° 694646.

⁽¹⁰⁾ Document n° 694762.

⁽¹¹⁾ Document n° 701089.

⁽¹²⁾ Document n° 720418.

⁽¹³⁾ Document n° 729141.

⁽¹⁴⁾ Voir la loi n° 132/2005 relative au Fonds des télécommunications du 20 décembre 2005.

2.1.2. La carte et l'analyse de la couverture

- (12) Début 2007, le Fonds a mandaté une section de l'Association des agriculteurs pour vérifier les données de recensement concernant les zones rurales, en particulier les zones les plus éloignées ⁽¹⁵⁾. Ce travail a donné lieu à un aperçu complet et actuel des bâtiments susceptibles de faire partie du projet de déploiement de services à haut débit dans les zones d'Islande (voir considérant 16 ci-après pour une description plus détaillée).
- (13) En février 2007, en tant que première étape de la réalisation de la carte de la couverture actuelle et future du haut débit, le Fonds a demandé aux fournisseurs de services à haut débit ⁽¹⁶⁾ des informations sur les zones actuelles du marché. L'objectif de cet exercice était de recenser les défaillances du marché en établissant une distinction entre les zones «grises», «noires» et «blanches» situées dans les régions éloignées d'Islande ⁽¹⁷⁾. Une annonce publique parue dans le journal *Morgunblaðið* demandait des renseignements sur toutes les zones actuellement couvertes par un service à haut débit [c'est-à-dire les zones disposant d'un accès à l'internet continu (ligne non commutée) d'au moins 512 kbit/s pour un prix mensuel fixe raisonnable], ainsi que sur les zones en projet (qui n'avaient pas encore accès à l'internet) et qui seraient opérationnelles d'ici à juin 2008.
- (14) Le Fonds a reçu des informations sur les secteurs du marché sous différentes formes de la part de plusieurs fournisseurs de services à haut débit et de particuliers ⁽¹⁸⁾. Une fois que la couverture des zones a été mise en place, la prochaine étape consistait à saisir les coordonnées GPS de toutes les résidences situées en dehors des zones couvertes par l'ADSL référencées. La carte à plusieurs niveaux ainsi obtenue, recensant les résidences situées à l'extérieur de toutes les zones actuelles et futures couvertes (en totalité) par le haut débit, a été envoyée aux fournisseurs de services à haut débit participant afin qu'ils réalisent un examen plus détaillé. Cet examen a conduit à une mise à jour considérable de la carte effectuée sur la base des comparaisons réalisées par les fournisseurs de services de carte avec les bases de données sur leurs clients. Une fois ce travail achevé, le Fonds a fait parvenir à chacune des 78 municipalités d'Islande une liste des bâtiments situés en dehors des zones de service ainsi qu'une version imprimée de la carte de couverture du haut débit correspondant à leur municipalité. Chaque municipalité a ensuite examiné les zones «blanches» sur la carte afin de repérer les bâtiments manquants, ou les bâtiments non admissibles pour le projet. Pour qu'un bâtiment soit admissible, il devait être une résidence officielle principale à l'année et/ou le lieu de travail d'au moins une personne.
- (15) La carte et l'analyse de la couverture du Fonds ont permis d'établir une liste précise des bâtiments à inclure dans le projet. La portée initiale du projet couvrait 1 118 bâtiments de zones «blanches», recensés individuellement au moyen de leurs coordonnées GPS.

2.1.3. La procédure d'appel d'offres et la sélection du soumissionnaire retenu

- (16) En février 2008, Ríkiskaup, le Centre de commerce de l'État (ci-après le «STC»), a publié, au nom du Fonds, un appel d'offres pour le projet «Hábraðanettengingar til allra landsmanna». Ce projet portait sur le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales où les autorités islandaises avaient constaté une défaillance du marché, au motif qu'il avait été jugé peu probable que des opérateurs privés déploieraient des services aux conditions du marché dans ces zones. Le projet couvrait les 1 118 bâtiments de zones «blanches» recensés par le Fonds dans le cadre de ses recherches ⁽¹⁹⁾.
- (17) À la suite de la publication de l'appel d'offres, le STC a entamé plusieurs discussions avec les soumissionnaires intéressés, ce qui a reporté la date limite de remise des offres au 4 septembre 2008. Les cinq offres ont été reçues par le STC, et celles-ci comportaient des variations au niveau du prix et des solutions techniques proposées. Síminn a soumis deux offres: l'offre la plus basse, d'un montant de 379 000 000 couronnes islandaises (ISK), et l'offre la plus élevée (pour la vitesse moyenne de téléchargement la plus élevée proposée), d'un montant de 5 000 000 000 ISK.

⁽¹⁵⁾ La vérification a été réalisée en comparant les informations officielles sur le domicile légal avec les informations à la disposition des municipalités, avec les bases de données des agriculteurs, en interrogeant les résidents ayant des connaissances à jour sur le sujet, et même, dans certains cas, en contactant par téléphone des foyers spécifiques ou des voisins en cas de doute.

⁽¹⁶⁾ Également dénommé dans la présente, et de manière interchangeable, «fournisseurs de services», «fournisseurs de services internet» ou «FSI».

⁽¹⁷⁾ Les «zones noires» sont des zones qui comptent, ou compteront dans un avenir proche, au moins deux réseaux classiques à haut débit exploités par des opérateurs différents et dans lesquelles des services à haut débit sont fournis dans des conditions de pleine concurrence. Les «zones grises» sont des régions dans lesquelles un seul opérateur de réseau est présent et dans lesquelles il est peu probable qu'un autre réseau soit déployé dans un avenir proche. Les «zones blanches» sont des zones dans lesquelles il n'existe aucune infrastructure de haut débit et dans lesquelles il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche. Pour de plus amples précisions, se reporter aux lignes directrices de l'Autorité sur le déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf> et aux considérants 159 à 164 ci-après.

⁽¹⁸⁾ Le Fonds proposait une assistance technique gratuite à tous les fournisseurs de services qui ne disposaient pas de la capacité technique pour fournir des fichiers au format adéquat pouvant être utilisés dans des applications ARCis-GIS.

⁽¹⁹⁾ Document n° 665605.

- (18) D'après la description de l'offre, l'objectif du critère d'attribution utilisé était de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Quatre critères d'évaluation ont été utilisés: i) le prix total (50 %); ii) la vitesse de construction (15 %); iii) la vitesse de téléchargement (25 %), et iv) le GSM 2G, (optionnel) (10 %) ⁽²⁰⁾. En date du 4 septembre 2008, le STC avait reçu cinq offres valables (et une offre non valable soumise par Hringiðan ehf., qui n'avait pas fourni une garantie bancaire valide). Les offres valables reçues étaient les suivantes ⁽²¹⁾:

Soumissionnaires, offre — 14121	ISK	Durée du projet	Vitesse moyenne Mbit/s	GSM	
	Prix total	Mois	Vitesse de téléchargement	Optionnel	Points
Síminn hf.	379 000 000	12	6,0	Oui	95
Nordisk Mobile Island ehf	974 864 503	12	3,0	Oui	S.O.
Vodafone	1 858 339 001	15	6,2	Oui	52
Vodafone	2 256 549 333	17	6,5	Oui	49
Síminn hf.	5 000 000 000	22	12,0	Oui	39

- (19) Étant donné que la première offre de Síminn a obtenu le plus grand nombre de points (95) au titre des critères susmentionnés, le STC a entamé des négociations avec ce fournisseur ⁽²²⁾. En outre, le STC a demandé que Síminn participe à plusieurs réunions explicatives, dans la mesure où celles-ci font partie de la procédure standard après l'ouverture d'une offre.

2.1.4. L'expansion de la zone de déploiement

- (20) Début décembre 2008, Póst- og fjarskiptastofnun, l'administration des postes et des télécommunications d'Islande (ci-après la «PTA») a reçu de la part d'un fournisseur de services, Wireless Broadband Systems (ci-après «WBS»), une demande de radiation de son statut de fournisseur de services de télécommunications en Islande. WBS avait participé auparavant à la réalisation de la carte et à l'analyse de la couverture du Fonds et avait informé le STC de ses plans de couverture au cours de la période précédant l'appel d'offres du STC. La sortie du marché de WBS, suivie du retrait de ses plans de couverture, a donné lieu à une modification substantielle de la liste de bâtiments qui ne bénéficiaient pas, et ne bénéficieraient pas, de la couverture à haut débit aux conditions du marché dans un avenir proche. Lorsque la zone de couverture prévue par le fournisseur de services a été retirée de la carte de couverture cumulative, 670 bâtiments supplémentaires de zones «blanches» sont apparus sur l'ensemble du pays. Ces bâtiments étaient considérés par le Fonds comme destinés à entrer dans le champ d'application de la nouvelle politique des télécommunications.
- (21) Le Fonds a demandé des informations au STC afin de déterminer s'il était possible d'étendre la portée du projet dans le cadre de la procédure d'appel d'offres en cours. Selon les autorités islandaises, dans sa réponse du 7 janvier 2009, le STC a considéré qu'une certaine expansion pourrait être intégrée à l'offre et qu'une telle expansion était conforme au cadre réglementaire sur les marchés publics.
- (22) Afin d'établir que les fournisseurs existants ou nouveaux n'avaient pas l'intention d'étendre leurs zones de services en intégrant l'un des 670 bâtiments supplémentaires de zones «blanches», le Fonds a demandé au STC de lancer un nouvel appel afin de trouver des parties intéressées pour fournir des services à ces 670 bâtiments. Le 23 janvier 2009, le STC a publié une annonce dans le journal *Morgunblaðið* demandant des informations aux acteurs du marché sur des plans de déploiement pour les services à haut débit dans des zones supplémentaires

⁽²⁰⁾ La fourniture d'un accès à des services de téléphonie vocale était optionnelle pour les soumissionnaires potentiels concernant les bâtiments qui n'auraient pas accès à ce service aux conditions du marché et se limitait uniquement à la fourniture de services de téléphonie vocale GSM 2G. On entend par «2G» les technologies de télécommunications mobiles de deuxième génération et par «GSM» (système mondial de communications mobiles) la norme sur laquelle se fonde la 2G.

⁽²¹⁾ Voir la lettre des autorités islandaises adressée à l'Autorité, du 22 juin 2011 (document n° 601861).

⁽²²⁾ Ibidem.

qui n'étaient précédemment pas incluses dans l'appel d'offres ⁽²³⁾. Selon les autorités islandaises, cette pratique était conforme à la précédente méthode employée par le STC lors de sa demande d'informations initiale sur les zones de services. En sollicitant des informations par l'intermédiaire d'une annonce, la demande de renseignements n'était pas réservée exclusivement aux fournisseurs de services qui avaient précédemment remis leur offre mais était destinée à l'ensemble des fournisseurs de services.

- (23) Le STC n'a reçu aucun nouveau plan ou plan supplémentaire pour la fourniture de services aux 670 bâtiments en question. Par la suite, le STC a décidé de considérer que ces bâtiments supplémentaires relevaient de la portée du projet. Il a par conséquent cherché à réviser l'accord contractuel en cours de négociation avec Síminn en vue d'y inclure les bâtiments supplémentaires.

2.2. L'accord entre le Fonds des télécommunications et Síminn

2.2.1. Dispositions générales

- (24) Le 25 février 2009, le Fonds (ci-après l'«acheteur») et Síminn (ci-après le «vendeur») ont conclu un accord concernant le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande (ci-après l'«accord»). En vertu de cet accord, le vendeur était tenu de construire un réseau à haut débit ainsi que des services à haut débit dans des zones qui n'y avaient pas accès auparavant. Le réseau et les services devaient s'étendre à tous les foyers dans lesquels au moins une personne était recensée et vivait toute l'année, et aux entreprises opérationnelles tout au long de l'année. L'accord couvrait un total de 1 788 bâtiments: les 1 118 bâtiments initialement référencés dans le dossier d'appel d'offres, ainsi que les 670 bâtiments supplémentaires ajoutés au cours des négociations. L'accord prévoyait qu'une fois le déploiement achevé, le vendeur serait propriétaire du réseau.

2.2.2. Période d'exécution du contrat et montant du contrat

- (25) Au titre de l'article 4 de l'accord, la période d'exécution du contrat s'étendait de la date de signature jusqu'au 1^{er} mars 2014. Sous réserve de l'accord des deux parties, cette période pouvait être prolongée pour une durée maximale de deux ans. Toutefois, au titre de l'article 10 de l'accord, la période de construction du réseau devait commencer officiellement le 1^{er} mars 2009, et durer jusqu'au 1^{er} mars 2011. Le Fonds a autorisé une prolongation de la période de déploiement (18 mois) en raison de l'élargissement de la portée du projet. Le Fonds a accepté cette prolongation à la condition que le déploiement soit achevé au cours des 12 premiers mois pour au moins 1 118 bâtiments, conformément à l'offre avancée par Síminn.
- (26) Pour le déploiement du réseau et des services, l'acheteur devait verser un total de 606 128 801 ISK. Le prix de l'extension de la portée du projet à 670 bâtiments a été convenu sur la base du prix unitaire moyen proposé initialement par Síminn, multiplié par le nombre de nouveaux bâtiments. Par conséquent, le versement à Síminn est passé de 379 000 000 ISK à 606 000 000 ISK. L'acheteur était tenu de verser 70 % du montant total au vendeur au moment de la signature de l'accord, 20 % lorsque le réseau serait opérationnel et les derniers 10 % à l'issue d'une période d'essai de trois mois ⁽²⁴⁾.
- (27) Les paiements ont été indexés sur la base du taux de change d'une monnaie étrangère, au lieu de l'indice général des prix à la consommation initialement prévu. Ce choix d'indexation découlait, selon les autorités islandaises, d'une conjoncture économique inhabituelle, et des incertitudes engendrées par la crise financière ⁽²⁵⁾. La monnaie étrangère utilisée était la couronne danoise (DKK) au taux du 3 septembre 2008 (1 DKK = 16,513 ISK).

⁽²³⁾ Selon les autorités islandaises, la publication de l'annonce a également pris en considération les dispositions de la loi n° 84/2007 sur les marchés publics, afin de garantir l'égalité de traitement des entreprises lors de la passation de marchés. Cette loi transpose dans la législation islandaise les dispositions visées à l'annexe XVI, point 2, de l'accord EEE, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114) (ci-après la «directive sur les marchés publics» ou la «directive 2004/18/CE»), incorporée dans l'accord EEE par décision du Comité mixte de l'EEE n° 68/2006 du 2 juin 2006 modifiant l'annexe XVI (Marchés publics) de l'accord EEE (JO L 245 du 7.9.2006, p. 22, et dans le supplément EEE n° 44 du 7.9.2006, p. 18). Le STC publie tous ses projets/appels d'offres dans cette section spécifique du journal concerné.

⁽²⁴⁾ Voir article 16 de l'accord.

⁽²⁵⁾ Document n° 687314.

2.2.3. Exigences techniques

- (28) Conformément à l'article 2.1 de la description de l'appel d'offres, le projet était technologiquement neutre et il n'y avait aucune spécification particulière sur la façon dont le réseau devrait être construit ou la solution technologique qui devrait être utilisée ⁽²⁶⁾.
- (29) Outre la fourniture d'un accès à l'internet à haut débit pour les bâtiments, les soumissionnaires ont également été encouragés à fournir des services de téléphonie vocale mobile (GSM 2G) ⁽²⁷⁾. Ces services devaient remplir les critères fixés dans le plan sur les télécommunications établi par la PTA (*i. fjarskiptaáætlun*) pour la période 2005-2010 qui comprenaient des services de téléphonie vocale, des options d'itinérance et la mise à disposition d'équipement pour les utilisateurs à des prix favorables. La fourniture de services mobiles GSM 2G représentait 10 % des critères de l'appel d'offres.
- (30) La solution technique proposée par Síminn était basée sur quatre technologies différentes: l'ADSL ⁽²⁸⁾, l'UMTS ⁽²⁹⁾, le Wi-Fi ⁽³⁰⁾ et le satellite. En l'occurrence, une fois la mise en place du réseau achevée, 55 % des bâtiments étaient connectés par l'UMTS (3G fixe sans fil), 41 % par l'ADSL et 4 % par satellite ou Wi-Fi.

2.2.4. Conditions d'accès

- (31) Conformément à l'article 2.2.13 de l'annexe 1 de l'accord, le réseau devait être construit de façon à permettre un accès en gros par d'autres fournisseurs de services internet (ci-après les «FSI»). Ces FSI devraient pouvoir acheter, sur demande, les services de base de Síminn à des prix de gros, et être autorisés à fournir des services sur le réseau à leur clientèle sur le marché de détail. L'accès devait être accordé de façon pratique (par exemple par l'intermédiaire d'un accès à un serveur d'accès à haut débit à distance — «BRAS»). Tous les FSI devaient se voir accorder un service égal et un accès égal au réseau, indépendamment de leur lien avec le vendeur.
- (32) De plus amples précisions sur les conditions d'accès figurent à l'annexe 2 de l'accord, sur les «demandes et réponses 1 à 22 au cours de la période d'appel d'offres, nouvelles listes de localisations, précisions sur le dossier d'appel d'offres et procès-verbal de la présentation de l'offre». Pour ce qui est de l'accès en gros, les quatre options suivantes sont proposées ⁽³¹⁾:

Option 1: le vendeur (Síminn) installe une connexion xDSL pour les utilisateurs et fournit un accès à haut débit à des acheteurs par l'intermédiaire d'équipement DSLAM. Les acheteurs (les FSI) gèrent la connexion de la ligne de jonction du DSLAM au centre de services par l'intermédiaire d'un réseau ATM et/ou IP. Cette option confère aux acheteurs un contrôle accru de la qualité des services qu'ils vendent, mais exige également un investissement important de leur part.

Option 2: le vendeur fournit une connexion xDSL à partir d'un réseau ATM/IP sur une ligne de jonction présente sur le DSLAM. Dans ce cas, l'acheteur peut contrôler, jusqu'à un certain point, la qualité de transmission sur le réseau ATM. Les acheteurs gèrent leur propre BRAS et peuvent par conséquent contrôler les variables technologiques de l'équipement et conserver des informations sur les utilisateurs.

Option 3: dans ce cas-ci, le haut débit est mis à la disposition de l'acheteur par l'intermédiaire d'un réseau IP exploité par le vendeur, qui gère également le DSLAM et est responsable de la qualité du service. L'acheteur a la possibilité de négocier divers aspects liés à la qualité pour ses clients.

⁽²⁶⁾ La description des exigences techniques du projet se trouve dans la description de l'offre, qui constitue l'annexe 1 de l'accord. Les annexes font partie de l'accord et lient les parties.

⁽²⁷⁾ Voir article 1.2.3.1 de l'annexe 1 de l'accord, et la note 20 de la présente décision.

⁽²⁸⁾ «ADSL» signifie «ligne asymétrique d'abonné numérique». Les technologies de la ligne d'abonné numérique (DSL) utilisent des réseaux téléphoniques en câbles en cuivre classiques (fixes) pour transmettre des signaux numériques à haut débit.

⁽²⁹⁾ «UMTS» est l'abréviation de «système universel de télécommunications mobiles», et fait référence à la technologie mobile de troisième génération (3G) qui permet de fournir des services à haut débit et de transmission des données plus performants que la technologie mobile de deuxième génération (2G). La 3G peut être appliquée, entre autres, aux services de téléphonie mobile, aux SMS et aux services d'accès à l'internet mobile ainsi qu'à l'accès à l'internet sans fil fixe.

⁽³⁰⁾ Le Wi-Fi fait référence à l'utilisation de liaisons radioélectriques locales pour transmettre des communications vocales et des données à des foyers particuliers ou à des locaux professionnels.

⁽³¹⁾ Tirées de la version anglaise de l'analyse du marché 12 de la PTA, disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.pfs.is/upload/files/Market%2012%20-%20Annex%20A%20-%20Analysis%20of%20market.Public.pdf>

Option 4: il s'agit d'un exemple typique de revente d'abonnement internet. La connexion à l'internet vendue par le vendeur à l'acheteur est la même que celle qu'il vend à sa propre clientèle de détail. L'acheteur n'exploite aucune partie du réseau et est uniquement responsable de la vente du service en l'état. Il a toutefois la possibilité d'envoyer à ses clients une seule facture pour l'ensemble des services fournis par l'intermédiaire d'une connexion à haut débit.

- (33) Conformément à l'annexe 2 de l'accord, Síminn est libre de proposer les options 1 à 4, mais est tenu de proposer au moins l'option 3 lorsque la technologie ADSL est utilisée dans le projet ⁽³²⁾. En outre, il est indiqué expressément que Síminn doit se conformer aux décisions et aux règles de la PTA à cet égard ⁽³³⁾.
- (34) Lorsque la technologie UMTS est utilisée dans le projet, Síminn est seulement dans l'obligation de se suivre l'option 4 ⁽³⁴⁾. Cette option suppose que Síminn fournit l'équipement et les installations pour les utilisateurs dans tous les cas, quel que soit le détaillant. Síminn doit également gérer les services à la clientèle et les services de maintenance. D'après les autorités islandaises, cet arrangement est principalement dû au fait que Síminn affirme qu'il lui est nécessaire d'avoir un accès et un contrôle total sur le réseau UMTS du début à la fin, y compris sur l'ensemble de l'équipement destiné aux utilisateurs, afin de garantir que les niveaux de services et de qualité sont conformes au dossier d'appel d'offres. À l'inverse, le Fonds a autorisé l'exclusion de l'accès libre concernant les connexions par satellite et Wi-Fi, au motif que la mise en œuvre d'un tel accès serait ardue et peu pratique ⁽³⁵⁾.
- (35) À l'annexe 10 de l'accord figurent des contrats de revente standardisés (*endursölusamningar*) entre Síminn et des FSI revendeurs pour le rachat de services UMTS à haut débit et de services ADSL. Pour l'option 4, ces contrats standard comprennent les remises minimales standard en fonction de la vitesse. Ces remises sont les suivantes ⁽³⁶⁾:

UMTS 1 Mbits/s = 10 %

UMTS 2 Mbits/s = 7,5 %

UMTS > 2 Mbits/s = 5 %.

- (36) Pour l'ADSL et concernant l'accès visé à l'option 4, les remises minimales suivantes s'appliquent:

ADSL 1 000 = 5 %

ADSL 2 000 = 5 %

ADSL 4 000/8 000 = 7,5 %

ADSL 6 000/12 000 = 10 %.

En ce qui concerne l'accès en gros à l'ADSL conformément aux options 1 à 3, le FSI revendeur/détaillant recevrait une remise minimale de 35 % sur les prix de détail de Síminn. D'après les autorités islandaises, cette remise a été établie en vertu de la décision n° 8/2008 de la PTA du 18 avril 2008 ⁽³⁷⁾.

- (37) Il ressort d'une note du Fonds datée du 14 août 2009 ⁽³⁸⁾ concernant l'organisation des options d'accès incluses dans l'accord que le réseau ne permet qu'un accès à la revente pour les connexions par l'UMTS. D'autres options concernant les infrastructures d'accès en gros ne présentent pas d'avantage pour de telles connexions. D'après le Fonds, les remises susmentionnées devraient dès lors être appliquées si un autre FSI souhaite obtenir un accès à la revente au réseau de Síminn.

⁽³²⁾ Ce qui représente 41 % de l'ensemble du projet.

⁽³³⁾ À l'annexe 2 de l'accord, il est fait référence à la décision n° 8/2008 de la PTA du 18 avril 2008 concernant la désignation des entreprises puissantes sur le marché et l'imposition d'obligations sur le marché de la fourniture d'accès en gros l'internet à haut débit (marché 12) (voir également la note 123 ci-après). En outre, en vertu de la décision n° 26/2007 de la PTA, Míla, une entreprise associée à Síminn, a été désignée comme étant une entreprise puissante sur le marché de gros de l'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques pour la fourniture de services à haut débit et de services de téléphonie vocale. Míla est par conséquent soumise à un éventail d'obligations concernant l'accès en gros, telles que l'obligation de respecter les demandes raisonnables d'accès dégroupé du marché en gros aux boucles locales, y compris aux lignes en cuivre et aux services connexes. Toutefois, en raison, entre autres, des aspects économiques liés à la fourniture de services à haut débit dans des zones rurales éloignées par l'intermédiaire de boucles locales dégroupées, une forte demande pour ces services d'accès en gros est néanmoins peu probable.

⁽³⁴⁾ Ce qui représente 55 % de l'ensemble du projet.

⁽³⁵⁾ Ce qui représente 4 % de l'ensemble du projet.

⁽³⁶⁾ Ce sont les remises appliquées au prix de détail de Síminn.

⁽³⁷⁾ Disponible en ligne à l'adresse suivante: http://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_nr.8_2008_M%2012.pdf

⁽³⁸⁾ Document n° 615746.

- (38) Pour une description plus détaillée de la mesure, il est fait référence à la décision n° 302/13/COL de l'Autorité ⁽³⁹⁾.

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (39) Dans la décision n° 302/13/COL, l'Autorité a évalué, à titre préliminaire, si l'accord entre le Fonds des télécommunications et Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande pouvait constituer une aide d'État et, le cas échéant, si cette aide d'État pouvait être considérée comme compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE.
- (40) Selon les autorités islandaises, la mesure ne constituait pas une aide d'État étant donné que les conditions de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE n'étaient pas été remplies. En outre, elles étaient d'avis que cette contribution pouvait être qualifiée de financement d'un service public et que les critères énoncés dans l'arrêt Altmark étaient remplis. Dans le cas où l'Autorité considérerait que la mesure constitue une aide d'État, les autorités islandaises ont indiqué que cette aide pourrait être jugée compatible avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE, au vu des objectifs de la mesure en question, dont celui d'accroître l'accès à haut débit pour le grand public dans les régions assistées.
- (41) Toutefois, d'après les premières conclusions de l'Autorité, il a été considéré que l'accord entre le Fonds et Síminn comportait des éléments d'aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. Les aspects suivants ont été relevés dans la décision n° 302/13/COL:
- i) L'Autorité a fait observer que le Fonds a été établi par la loi et est la propriété de l'État islandais, qui lui alloue des ressources au titre du budget annuel de l'État, et que la mesure semblait dès lors avoir été accordée au moyen de ressources d'État. Dans la mesure où Síminn est le principal opérateur de télécommunications d'Islande, toute aide potentielle associée à l'accord a été conférée à une entreprise.
 - ii) L'Autorité a également estimé que le financement public du projet avait accordé un avantage économique à Síminn qui aurait normalement dû être couvert par son budget. Bien qu'une procédure d'appel d'offres concurrentielle tende à réduire le montant du soutien financier nécessaire, la question se pose de savoir si la compensation pour les bâtiments supplémentaires a été établie par un appel à la concurrence, ou si elle a en réalité été déterminée après que l'offre de Síminn avait été retenue. Dès lors, l'appréciation préliminaire de l'Autorité a démontré qu'un avantage économique ne saurait être exclu.
 - iii) En outre, étant donné que Síminn était l'unique bénéficiaire des fonds d'État, les premières conclusions de l'Autorité ont établi que la mesure semblait être sélective.
 - iv) Enfin, l'Autorité a conclu que la participation au déploiement d'infrastructures en vue de fournir des services de communications électroniques renforce la position du fournisseur du réseau retenu par rapport à ses concurrents. D'une manière générale, les marchés de services de communications électroniques sont ouverts aux échanges et à la concurrence entre opérateurs et fournisseurs de services dans l'ensemble de l'Espace économique européen (ci-après l'«EEE»). Par conséquent, l'Autorité a estimé, à titre préliminaire, que la mesure risquait de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'EEE.
- (42) L'Autorité a fait observer que le soutien au déploiement du réseau à haut débit dans des zones rurales et insuffisamment desservies d'Islande semblait répondre à des objectifs d'intérêt commun bien définis, était un instrument approprié pour atteindre les objectifs fixés et offrait une incitation à l'investissement au fournisseur choisi. Toutefois, compte tenu de la portée des modifications apportées à l'accord, l'Autorité a conclu, à titre préliminaire, que le processus de passation de marché pourrait ne pas être considéré comme un appel d'offres ouvert et non discriminatoire au sens des lignes directrices de l'Autorité de 2013 sur l'application des règles en matière d'aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (ci-après les «lignes directrices relatives au haut débit») ⁽⁴⁰⁾. L'Autorité a également émis des doutes quant au fait que

⁽³⁹⁾ Décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 302/13/COL du 10 juillet 2013 d'ouvrir une procédure formelle d'examen concernant une aide d'État potentielle accordée à Síminn pour le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande (JO C 347 du 28.11.2013, p. 11, et supplément EEE n° 66 du 28.11.2013, p. 8). Disponible à <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-notifications/state-aid-siminn.pdf>

⁽⁴⁰⁾ Disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf>

Síminn avait été obligé de fournir un accès en gros suffisant aux parties UMTS et ADSL du réseau. Or, l'absence d'obligation d'un accès en gros suffisant conférerait à Síminn des avantages économiques et concurrentiels. Par conséquent, en vertu du critère de mise en balance, la mesure ne semblait pas compatible avec les principes de proportionnalité et de limitation des distorsions de la concurrence.

- (43) Par conséquent, à la suite de son évaluation préliminaire, l'Autorité a émis des doutes sur la compatibilité du financement du déploiement de services à haut débit dans des zones rurales d'Islande avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.

4. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ISLANDAISES

4.1. Existence d'une aide d'État

- (44) Comme indiqué précédemment, les autorités islandaises ont présenté leurs observations relatives à la décision de l'Autorité d'ouvrir la procédure, par lettre du 15 octobre 2013 ⁽⁴¹⁾. Les autorités islandaises ne considèrent pas que les paiements effectués à Síminn, aux termes de l'accord, constituent une aide d'État, dans la mesure où, selon elles, les conditions de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE ne sont pas remplies puisqu'elles ont agi conformément au principe de l'investisseur en économie de marché. En outre, les autorités islandaises sont d'avis que ces paiements peuvent être qualifiés de financement d'un service public, que les quatre critères cumulatifs énoncés dans l'arrêt Altmark sont remplis et que, pour ce motif, la mesure ne constitue pas une aide d'État.
- (45) Les autorités islandaises indiquent que l'attribution de l'accord en question n'a conféré à Síminn aucun avantage économique qui aille au-delà des conditions du marché. D'après elles, le recours à une procédure de marché public, conformément au cadre sur les marchés publics, a été considéré comme suffisant pour présumer qu'aucune aide d'État n'est accordée à l'opérateur économique retenu dans la procédure, dans la mesure où le prix de marché est garanti ⁽⁴²⁾. Par conséquent, d'après les autorités islandaises, un juste prix de marché conduit à la présomption qu'aucune aide d'État n'a été accordée à Síminn ⁽⁴³⁾.
- (46) En ce qui concerne les modifications apportées à l'accord avec Síminn en raison de l'expansion de la zone de déploiement, les autorités islandaises ont indiqué que selon la Commission européenne, ces modifications ne comportaient aucun élément d'aide d'État si les conditions générales ne sont pas plus favorables au fournisseur que les conditions du contrat initial. Par ailleurs, même si les termes doivent être considérés comme plus favorables en raison des modifications, il n'y a pas d'aide d'État lorsque l'entité contractante agissant en tant que contractant privé aurait agi dans son intérêt commercial. D'après les autorités islandaises, toute personne souhaitant prendre part à la procédure de passation de marché était libre de présenter une offre, puisque les soumissions de toutes les parties intéressées étaient autorisées et publiées en tant que telles. Le fait qu'au final, Síminn, qui avait soumis l'offre la plus basse et la plus économiquement avantageuse, a été retenu pour mener à bien le projet, ne peut par conséquent pas conduire automatiquement à une situation favorisant une certaine entreprise.
- (47) En outre, les autorités islandaises insistent sur le fait qu'un service à haut débit constitue, en général, un service d'intérêt économique général (ci-après «SIEG») ⁽⁴⁴⁾. Elles font observer qu'elles ont contacté des opérateurs privés et publié une annonce afin de déterminer si un investisseur du marché souhaitait investir dans l'infrastructure. Dans la mesure la fourniture de ce service n'a suscité aucun intérêt, les autorités islandaises ont conclu que ces zones ont effectivement pâti d'une défaillance du marché et qu'elles n'auraient pas accès à des connexions internet à haut débit sans l'aide du Fonds. Les autorités ont également estimé que la fourniture d'une couverture à haut débit adéquate dans ces zones rurales d'Islande, dans lesquelles aucun autre opérateur n'exerce d'activités ou ne souhaite investir, devrait être considérée comme un SIEG puisque le déploiement de réseaux à haut débit pour les bâtiments concernés était, d'après elles, d'une importance capitale à la fois pour les zones concernées et pour la société dans son ensemble.
- (48) Selon les autorités islandaises, la nature et la portée du service ont été clairement définies dans la procédure d'appel d'offres et dans l'accord ultérieur avec Síminn (à savoir, installer une infrastructure afin de permettre à certains bâtiments d'obtenir une connexion internet à haut débit). Les autorités islandaises affirment qu'en l'espèce, en signant cet accord, Síminn était officiellement chargé de la fourniture et de l'exécution de cette obligation.

⁽⁴¹⁾ Document n° 687314.

⁽⁴²⁾ Elles mentionnent, à cet égard, la décision de la Commission concernant l'aide n° 264/2002 London Underground (JO C 309 du 12.12.2002, p. 14), considérant 79, et la décision 2013/435/UE de la Commission du 2 mai 2013 concernant l'aide d'État SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la Société Nationale Corse Méditerranée et la Compagnie Méridionale de Navigation (JO L 220 du 17.8.2013, p. 20).

⁽⁴³⁾ Elles mentionnent, à cet égard, la décision de la Commission concernant l'aide N 46/2007, Welsh Public Sector Network Scheme (JO C 157 du 10.7.2007, p. 2).

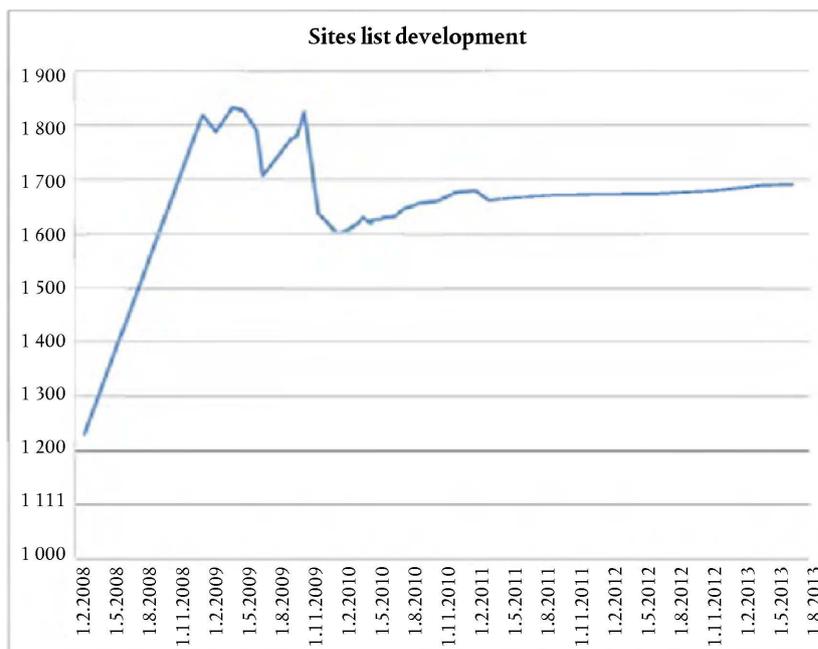
⁽⁴⁴⁾ Elles mentionnent, à cet égard, la décision de la Commission concernant l'aide N 196/2010, Eesti lairibühenduste arendamiseks esialgselt nimega Estonian Wideband Infrastructure Network (ESTWIN) (JO C 60 du 25.2.2011, p. 3).

- (49) Les autorités islandaises font observer que l'accord susmentionné a fixé les paramètres de la compensation sur la base du dossier d'appel d'offres. L'accord établit clairement et la compensation devant être accordée à Síminn pour l'exécution du service de manière transparente. Cette compensation établie par l'accord n'a pas été modifiée et n'autorise aucune modification en faveur de Síminn.
- (50) En outre, les autorités islandaises soulignent que la contribution actuelle est sensiblement inférieure au coût estimé par le Fonds et ses conseillers et que seul le montant nécessaire à l'achèvement du projet est versé. Le fait que le coût réel du projet est sensiblement inférieur au coût prévisionnel pour une solution de réseau similaire prouve que les autorités islandaises ont pris des mesures en vue d'éviter toute surcompensation.
- (51) D'après les autorités islandaises, les négociations qui ont suivi la sélection de Síminn étaient directement basées sur la procédure d'appel d'offres et constituaient, en tant que telles, une extension de la procédure. Les paiements à Síminn sont effectués conformément à un calendrier de paiement prédéterminé en lien avec l'avancement du projet, ce qui évite la possibilité d'une surcompensation. Au titre de l'article 19 de l'accord, Síminn a soumis une garantie bancaire de la banque New Kaupþing, datée du 17 février 2009, constituant un mécanisme de récupération, en vue d'éviter toute surcompensation ⁽⁴⁵⁾. En outre, l'accord prévoit des modalités de paiement strictes en fonction de l'avancée du projet, ce qui signifie que les paiements sont, dans une certaine mesure, soumis aux progrès réellement accomplis dans la mise en place du système et à la pénétration du marché, tel qu'établi à l'article 16 de l'accord. Enfin, une pénalité contractuelle est prévue à l'article 11 de l'accord, au titre duquel Síminn est tenu de payer une compensation en cas de retard, et une clause de manquement est prévue à l'article 13.
- (52) Enfin, les autorités islandaises ont indiqué que même si l'Autorité venait à conclure que l'extension de la portée et de la compensation du projet n'était pas totalement conforme au cadre sur les marchés publics, la procédure d'appel d'offres, ainsi que l'évaluation réalisée par des conseillers indépendants, devraient être considérées comme des critères de référence appropriés pour la compensation. Prises ensemble, elles devraient au moins être considérées comme un indice fort des coûts auxquels serait exposée une entreprise moyenne et bien gérée sur le marché concerné. Dans la mesure où la compensation de Síminn était inférieure à ce critère de référence, il convient de considérer le dernier critère de l'arrêt Altmark comme rempli. Les autorités islandaises souhaiteraient également rappeler que même après modification, l'offre de Síminn reste, de loin, l'offre la plus économiquement avantageuse.

4.2. Procédure de marché public

- (53) D'après les autorités islandaises, la procédure de passation de marché était conforme aux règles de l'EEE en matière d'aides d'État et garantissait pleinement l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques du marché. Les autorités islandaises constatent également que les adaptations du projet réalisées au cours des négociations avec Síminn n'ont pas enfreint les règles fondamentales d'égalité et de transparence, principalement compte tenu de la souplesse fonctionnelle au niveau de la portée du projet.
- (54) Lorsque la zone de couverture prévue de WBS a été retirée de la carte de couverture cumulative, 670 bâtiments supplémentaires de zones «blanches» sont apparus. Lorsque le Fonds a demandé au STC de lancer un nouvel appel afin de trouver des parties intéressées pour fournir des services à ces 670 bâtiments, cela a été fait au moyen d'une annonce, et non par contact direct exclusivement avec les quelques fournisseurs de services qui avaient précédemment remis leurs offres. Cette méthode a été utilisée au moment de la demande initiale d'informations sur les zones de services. Les autorités islandaises insistent sur le fait que les communications bilatérales avec les parties ayant précédemment soumis des offres ont été considérées comme inappropriées.
- (55) Les autorités islandaises indiquent en outre que les modifications apportées à la portée et la compensation de l'accord étaient nécessaires afin d'inclure les 670 bâtiments supplémentaires de zones «blanches» ainsi que la compensation qui en découlait. Le prix pour les bâtiments supplémentaires était le prix unitaire moyen inscrit dans l'offre initiale de Síminn, qui avait été retenue dans le cadre d'une procédure ouverte comme étant l'offre la plus économiquement avantageuse. La compensation pour les bâtiments supplémentaires devrait dès lors être considérée comme une extension de l'offre initiale, soumise elle aussi aux conditions du marché. D'après les autorités islandaises, cela constitue un indice de la continuité de la procédure plutôt qu'un élément prouvant qu'une clause essentielle de l'accord avait été renégociée.

⁽⁴⁵⁾ Document n° 665602.



- (56) Comme indiqué précédemment, la portée initiale du projet devait couvrir au moins 1 119 bâtiments. D'après les autorités islandaises, en raison de la nature de ce type de projets, la liste change en permanence tout au long de la période d'exécution du projet. Comme le montre le graphique ci-dessus, la liste a subi des variations constantes entre 2008 et 2011 ⁽⁴⁶⁾. Ce n'est qu'à partir de l'année 2011 que l'on peut observer un point de stabilisation au niveau du projet, même si, à cette période-là également, la liste a continué d'être modifiée, ce qui est encore le cas aujourd'hui. À la lumière de ces variables inévitables, la seule façon, d'après les autorités islandaises, de garantir la transparence en matière de rémunération était de s'en tenir à un prix unitaire moyen.
- (57) Le Fonds a également considéré qu'une nouvelle procédure de passation de marché entraînerait un désagrément économique inutile pour les autorités islandaises et qu'il serait très probable qu'elle aboutisse à un résultat soit identique soit encore moins favorable, et qu'elle retarde également le déploiement de services à haut débit pendant des mois voire des années. Le Fonds a également estimé que la compensation pour les bâtiments supplémentaires et le projet dans son ensemble pouvait être considérée comme extrêmement favorable pour les autorités islandaises dans la mesure où elle était identique à celle de l'offre initiale.
- (58) En septembre 2008, le Fonds a demandé à ses conseillers (Mannvit hf.) une estimation des coûts pour les bâtiments que seul WBS avait l'intention de couvrir. Cette estimation, datée du 8 octobre 2008 ⁽⁴⁷⁾, évalue le prix potentiel de l'offre entre 410 000 000 ISK et 820 000 000 ISK pour environ 750 «bâtiments WBS» (une estimation ultérieurement ajustée aux 670 bâtiments de zones «blanches»). D'après cette estimation, le prix moyen par bâtiment est situé entre 546 667 ISK (système simple) et 1 093 333 ISK (système avancé).
- (59) À la lumière de ce qui précède, le prix moyen pour les 670 bâtiments supplémentaires a été convenu entre le Fonds et Síminn en se fondant sur le prix unitaire moyen proposé initialement par Síminn, multiplié par le nombre de bâtiments supplémentaires, à savoir 338 998 d'ISK par bâtiment. En tenant compte de l'indexation du montant convenu, le prix unitaire moyen pour l'ensemble des 1 788 bâtiments est de 470 191 ISK. Les autorités islandaises estiment que ce résultat était favorable, étant donné les conditions économiques critiques à cette période et les coûts estimés auparavant par un conseiller indépendant.
- (60) D'après les autorités islandaises, Síminn a indiqué que, de manière générale, l'entreprise n'avait pas réalisé des économies d'échelle à la suite de l'extension de la portée du projet. Même si cela aurait pu être le cas dans certaines zones, le fait que les bâtiments de zones «blanches» étaient bien souvent dispersés et présentaient des caractéristiques très variées a globalement empêché toute économie d'échelle. Pour la majeure partie de l'expansion, Síminn a dû reconcevoir d'importantes parties du projet, à savoir la relocalisation de transmetteurs et d'antennes, même si certains des bâtiments supplémentaires étaient situés dans les mêmes zones que des bâtiments inclus dans l'offre initiale.

⁽⁴⁶⁾ Graphique fourni par les autorités islandaises (document n° 687314).

⁽⁴⁷⁾ Document n° 687320.

- (61) En ce qui concerne l'indexation des paiements, principalement sur la base de la DKK et partiellement sur l'indice des prix à la consommation et des salaires, les autorités islandaises mettent en avant la situation critique à l'automne 2008 et les difficultés auxquelles faisait face l'économie islandaise. Au cours des négociations entre Síminn et les autorités islandaises, l'environnement économique de l'Islande a radicalement changé. D'après les autorités islandaises, l'indexation du montant de l'accord sur la base de la DKK était due à ces événements exceptionnels et imprévisibles, en particulier étant donné que le projet supposait des achats importants d'équipement dans une monnaie étrangère. À cette période, il était clair que les fluctuations de l'ISK rendraient nulles toutes les conditions préalables de Síminn à la conclusion de l'accord. D'après les informations présentées par Síminn aux autorités islandaises, un total de 80 % du montant de l'accord était destiné à l'achat d'équipement en DKK ⁽⁴⁸⁾. Ainsi, les autorités ont convenu d'indexer le prix sur la couronne danoise, au taux du 3 septembre 2008.
- (62) En outre, d'après les autorités islandaises, il est devenu clair, après la dévaluation importante de la couronne islandaise, qu'il ne serait pas justifié de conclure un accord à moins de s'assurer que l'entreprise ne subirait pas de difficultés majeures en raison de la chute libre du taux de change de la couronne nationale, qui était devenue très instable. Il est clair qu'il n'aurait pas été raisonnable pour Síminn d'assumer tous les risques résultant de ces circonstances critiques et imprévues. Il est établi par le droit des contrats islandais et international que lorsque des événements imprévus perturbent fondamentalement l'équilibre d'un contrat et imposent une charge excessive à l'une des parties intéressées, à savoir les «difficultés», la partie contractante supportant une telle charge peut demander une modification du contrat, voire y renoncer totalement. Les autorités islandaises soulignent néanmoins que cela ne signifiait pas qu'elles devaient assumer l'ensemble des risques, puisque Síminn s'exposait également à une augmentation des coûts associés à d'autres aspects du projet non liés au taux de change de la DKK, à savoir le coût de la main-d'œuvre, du pétrole, et d'autres intrants.
- (63) D'après les autorités islandaises, leur approche concernant l'extension de la portée du projet est conforme à la décision de la Commission européenne London Underground ⁽⁴⁹⁾, dans laquelle la Commission a reconnu qu'il était pertinent de déterminer si, en raison du taux de change, l'offre du contractant était toujours la meilleure. Dans de telles situations, l'ouverture d'une nouvelle procédure de passation de marché entraînerait des coûts disproportionnés.
- (64) Les autorités islandaises ont par conséquent décidé de modifier l'accord plutôt que d'initier une nouvelle procédure de mise en concurrence et font observer qu'elles doivent jouir d'un pouvoir discrétionnaire considérable à cet égard, d'autant plus que l'accord était complexe et portait sur le long terme et compte tenu de la situation économique en Islande à cette période. Premièrement, d'après les autorités islandaises, même si les circonstances étaient imprévues, il a été considéré que les modifications effectuées s'intégraient à l'offre initiale. Deuxièmement, une nouvelle procédure aurait entraîné des mois, voire des années, de retard pour le projet. Troisièmement, les autorités islandaises ont considéré que l'offre était favorable et proposait ces services à un moindre coût pour la société. Il a été estimé qu'il était extrêmement improbable, voire impossible, qu'une meilleure offre soit présentée au cours d'une telle procédure, compte tenu de la situation économique de l'Islande et des résultats de l'appel d'offres initial. Les autorités islandaises n'ont pas modifié l'accord dans l'objectif d'accorder un avantage à Síminn mais pour s'assurer que le projet serait exécuté au coût le plus bas possible, étant donné les circonstances (imprévues). Enfin, les autorités islandaises soulignent que l'offre de Síminn incluant les 670 bâtiments supplémentaires ainsi que l'augmentation de la compensation et de l'indexation sur la DKK constituait toujours, et de loin, l'offre la plus avantageuse d'un point de vue économique.

4.3. Compatibilité de l'aide d'État présumée

- (65) Dans le cas où l'Autorité considérerait que la mesure constitue une aide d'État, les autorités islandaises estiment que cette aide pourrait être jugée compatible avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE, au vu des objectifs de la mesure en question, notamment celui d'accroître l'accès à haut débit pour le grand public dans les régions assistées.
- (66) D'après les autorités islandaises, la mesure a compensé et compensera un handicap géographique et commercial et est objectivement justifiée pour remédier au manque de disponibilité des services à haut débit dû au nombre insuffisant d'abonnés potentiels et existants pour fournir des services à haut débit économiquement viables sur

⁽⁴⁸⁾ D'après des calculs et des données fournis par Síminn, les coûts liés à l'achat d'équipement dans une monnaie étrangère s'élevaient au final à 85 % des paiements reçus pour le projet (document n° 694234).

⁽⁴⁹⁾ Décision de la Commission concernant l'aide n° 264/2002, London Underground Public Private Partnership (JO C 309 du 12.12.2002, p. 14).

une base purement axée sur le marché. Les autorités islandaises estiment qu'elles ont conçu la mesure de manière à réduire au minimum toute aide d'État potentielle et toute distorsion de concurrence.

- (67) Les autorités islandaises font en outre observer que des conditions d'accès libre étaient disponibles pour des tiers pendant un certain nombre de mois avant le début des ventes dans le cadre du projet. Elles affirment que lorsque les ventes ont débuté dans chaque section, le Fonds a informé les habitants que Síminn n'était pas le détaillant exclusif et que tous les autres détaillants pouvaient proposer des services internet aux personnes résidant ou travaillant dans la zone. Par ailleurs, selon les autorités islandaises, Síminn propose un accès par des tiers (itinérance) à ses services de téléphonie vocale 2G, alors qu'aucun accès en gros à des services de téléphonie vocale 3G n'est prévu par le dossier d'appel d'offres ou par l'accord, dans la mesure où le projet en question ne concerne pas la fourniture de service de téléphonie vocale 3G.
- (68) Les autorités islandaises font également observer que Síminn avait proposé à Vodafone un accès à l'itinérance 3G aux conditions du marché mais que, d'après Síminn, Vodafone avait refusé de conclure un accord car cette entreprise est déjà liée par contrat à Nova pour l'accès à l'itinérance 3G. D'après les autorités islandaises, la plaignante commet une erreur lorsqu'elle déclare que l'accord entre Síminn et le Fonds était limité à l'accès à la revente, par opposition à l'accès en gros prévu par le dossier d'appel d'offres. Au contraire, Síminn propose un accès en gros pour son réseau ADSL à tous ses concurrents, conformément à la décision n° 8/2008 de la PTA. En outre, les autorités islandaises insistent sur le fait que, tel qu'il ressort du rapport AM, il existe une différence fondamentale entre l'accès en gros à un réseau DSL et l'accès en gros à un réseau de données 3G. Les autorités islandaises font également référence à l'avis d'Analysys Mason selon lequel l'option d'interconnexion en gros sans fil en vigueur en Islande est adaptée aux fins de l'intervention spécifique concernant la couverture à haut débit en Islande.
- (69) En outre, les autorités islandaises soutiennent que le projet en question et l'accord avec Síminn n'avaient pas ou peu d'incidence sur la concurrence et le commerce. D'après les autorités islandaises, aucun élément n'a été présenté pour montrer que Síminn avait bénéficié d'un quelconque avantage économique indu ou avait eu un effet négatif sur la structure du marché.
- (70) D'après les informations fournies par les autorités islandaises, l'évolution des parts de marché au cours des dernières années s'est orientée vers un nivellement entre les trois principales entreprises sur le marché des communications mobiles. Plus précisément, la part de marché de Síminn a chuté de 62 % en 2005 à 40 % en 2011, et celle de Nova a augmenté de 0 % en 2007 à 24 % en 2011. La part de marché de Vodafone est passée de 38 % en 2005 à 30 % en 2011. Cette tendance s'est maintenue pendant l'année 2012 et les parts de marché de ces trois entreprises se sont encore rapprochées, tel qu'il en ressort du rapport statistique de la PTA pour les années 2010-2012⁽⁵⁰⁾. D'après ce rapport, fin 2012, au moment du calcul du nombre total d'abonnements, la part de marché de Síminn était de 37,4 %, celle de Vodafone de 28,9 % et celle de Nova avait augmenté à 28,3 %.
- (71) Les autorités islandaises notent également que Síminn est et était à l'époque sous la stricte supervision de l'Autorité islandaise de la concurrence (ci-après l'«AIC») et de la PTA. Les autorités islandaises observent que la société mère de Síminn, Skipti, a conclu un accord avec l'AIC le 26 mars 2013, garantissant que les concurrents de Síminn ont le même accès au système de télécommunication classique de Skipti. Toute indication de distorsion de concurrence conduirait à l'ouverture d'une procédure formelle d'examen au nom des autorités susmentionnées. Une telle distorsion pourrait entraîner des pénalités à l'encontre de Síminn. Selon les autorités islandaises, le projet en question ne fait actuellement l'objet d'aucune procédure d'examen ouverte par l'AIC ou la PTA.
- (72) Les autorités islandaises notent en outre que le projet a élargi le marché pour tous les acteurs. Un accès en gros au réseau est proposé aux concurrents de Síminn aux mêmes conditions. Dès lors, tous les opérateurs intéressés ont pu, une fois le service disponible, proposer des services à leurs clients finaux sur la base des mêmes conditions et, d'après les informations fournies par Síminn, un certain nombre de concurrents bénéficient d'un accès en gros pour fournir des services ADSL ou UMTS au niveau de la vente au détail. Les autorités islandaises signalent également des inexactitudes présumées dans la décision d'ouvrir la procédure concernant des demandes de la plaignante, Vodafone, pour un accès en gros et un refus présumé à cet égard de la part de Síminn. Selon les autorités islandaises, il se trouve que la demande d'accès aux émetteurs 3G de Síminn, appelé «accès à l'itinérance», ne fait pas partie du projet en question. Síminn était disposé à accorder à Vodafone un accès aux émetteurs 3G mais réfute l'affirmation selon laquelle cet accès faisait partie du projet.

⁽⁵⁰⁾ Voir http://www.pfs.is/upload/files/Tolfraediskyrsla_PFS_Isl.fjarskiptamarkadur_2010_til_2012.pdf

- (73) Enfin, les autorités islandaises soulignent que l'objectif ambitieux du projet était d'introduire le haut débit dans des zones rurales spécifiques d'Islande. Cet objectif a été atteint. L'Islande fait partie de l'élite des nations pouvant affirmer en toute confiance que l'ensemble de ses résidences permanentes bénéficient d'un accès aux services à haut débit. Les autorités islandaises déclarent qu'il convient de tenir compte du fait que le projet englobait 1 788 bâtiments, dispersés sur une vaste zone rurale d'Islande et qu'il a débuté quelques mois à peine après le début de la plus grave crise économique de l'histoire islandaise. Les autorités islandaises sont pleinement conscientes de leurs obligations découlant des règles en matière d'aides d'État de l'accord EEE et de la pratique décisionnelle dans ce domaine (intégrée par la suite aux lignes directrices sur les réseaux à haut débit) et ont cherché à les respecter à chaque étape du projet.
- (74) Globalement, les autorités islandaises concluent que l'incidence générale de la mesure devrait être jugée positive. La mesure est, d'après les autorités islandaises, clairement conforme aux objectifs de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE puisqu'elle facilite le développement de certaines activités économiques (services à haut débit en gros et au détail) dans des zones éloignées et rurales d'Islande.
- (75) À la lumière de tout ce qui précède, les autorités islandaises estiment que l'aide potentielle contenu dans la mesure est compatible avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.

5. OBSERVATIONS DE SÍMINN

5.1. Existence d'une aide d'État

- (76) Par lettre du 20 décembre 2013, Síminn a soumis ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, ainsi que des documents supplémentaires ⁽⁵¹⁾. Síminn estime que le financement du déploiement de services à haut débit en question ne comportait pas d'élément d'aide d'État. Conformément à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, une mesure doit remplir certaines conditions pour comporter des éléments d'aide d'État. Síminn ne considère pas que toutes ces conditions sont remplies, en particulier au vu de l'absence d'avantage économique en sa faveur.
- (77) Síminn fait observer que dans son arrêt *Altmark*, la Cour de justice de l'Union européenne a fourni des clarifications concernant les conditions dans lesquelles une compensation de service public ne constitue pas une aide d'État en raison de l'absence d'un quelconque avantage ⁽⁵²⁾. Síminn soutient que la mesure en question suppose le financement d'un service public et que les quatre conditions cumulatives de l'arrêt *Altmark* sont réunies.
- (78) D'après Síminn, l'accord en question ne conférait à l'entreprise aucun avantage économique qui aille au-delà des conditions du marché. Le recours à des appels publics à la concurrence transparents et non discriminatoires a été considéré comme un élément suffisant pour présumer qu'aucune aide d'État n'est fournie à l'opérateur économique retenu dans la procédure, dans la mesure où un prix de marché est garanti ⁽⁵³⁾. La procédure d'appel d'offres a établi quatre critères objectifs d'évaluation. L'offre valable ayant obtenu le plus grand nombre de points remportera l'appel d'offres. Toute partie intéressée par la procédure de passation de marché était libre d'y prendre part. L'appel d'offres était neutre sur le plan technologique, c'est-à-dire qu'il était ouvert à toute solution technique, afin de ne privilégier aucun opérateur du marché. Síminn a obtenu le plus grand nombre de points et a remporté l'appel d'offres. Par conséquent, le critère d'une procédure de mise en concurrence ainsi que celui de l'offre la plus économiquement avantageuse étaient remplis. Síminn était également la soumissionnaire qui proposait de fournir des services à un moindre coût pour la société.
- (79) D'après Síminn, les modifications apportées à la portée et la compensation prévues par l'accord étaient nécessaires afin d'inclure les 670 bâtiments de zones «blanches» supplémentaires ainsi que la compensation qui en découlait. Le montant de la compensation pour les bâtiments supplémentaires était constitué du prix unitaire moyen inscrit dans l'offre initiale de Síminn. Cette compensation devrait dès lors être considérée comme une extension de l'offre initiale, soumise elle aussi aux conditions du marché. À cet effet, Síminn souligne qu'il n'y

⁽⁵¹⁾ Documents n^{os} 694234, 694235, 694236, 694237 et 694238.

⁽⁵²⁾ Arrêt dans l'affaire *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415.

⁽⁵³⁾ Décision de la Commission concernant l'aide N 264/2002, *London Underground Public Private Partnership* (JO C 309 du 12.12.2002, p. 14), considérant 79.

a pas d'aide d'État dans la mesure où les conditions, dans leur ensemble, ne lui étaient pas plus favorables que les conditions de l'offre initiale ⁽⁵⁴⁾. En outre, d'après Síminn, le fait que l'entreprise qui avait fait l'offre la plus basse et la plus économiquement avantageuse a été retenue pour mener à bien le projet, ne peut conduire automatiquement à une situation favorisant une certaine entreprise.

- (80) D'après Síminn, le coût unitaire réel moyen (coût par bâtiment) pour Síminn est de [...] (*) ISK, tandis que le coût unitaire moyen, obtenu par Síminn, est de 470 191 ISK. Tel qu'indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure, le prix payé à Síminn après l'extension de la portée était toujours considérablement plus bas que le prix proposé par les autres soumissionnaires, et que le prix estimé préalablement par les conseillers du Fonds ⁽⁵⁵⁾. À ce jour, Síminn a reçu 836 457 351 ISK, une somme qui inclut la compensation pour les 670 bâtiments supplémentaires et l'indexation sur la DKK. La seconde offre valable la plus basse était celle de Vodafone qui s'élevait à un montant de 1 858 339 001 ISK, soit plus du double de la compensation reçue par Síminn, y compris en incluant les bâtiments supplémentaires et l'indexation sur la DKK.
- (81) Síminn soutient que de manière générale, l'entreprise n'avait pas réalisé des économies d'échelle à la suite de l'extension de la portée du projet. Même si cela aurait pu être le cas dans certaines zones, le fait que les bâtiments de zones «blanches» étaient bien souvent dispersés et présentaient des caractéristiques très variées empêchait en général toute économie d'échelle. Pour la majeure partie de l'expansion, Síminn a dû reconcevoir d'importantes parties du projet, à savoir la relocalisation de transmetteurs et d'antennes, même si certains des bâtiments supplémentaires étaient situés dans les mêmes zones que des bâtiments inclus dans l'offre initiale. Dès lors, d'après Síminn, l'entreprise n'a pas profité d'un réel avantage financier ayant pour effet de la placer dans une position plus favorable par rapport aux entreprises concurrentes ⁽⁵⁶⁾.
- (82) En outre, d'après Síminn, le fait que le coût réel du projet est inférieur au coût prévisionnel pour une solution de réseau similaire et que la compensation est à la fois transparente et fondée sur les coûts prouve que les autorités islandaises ont inclus un mécanisme destiné à éviter toute surcompensation.
- (83) Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des arguments présentés par les autorités islandaises, Síminn considère que la mesure ne comporte pas d'élément d'aide d'État.

5.2. Compatibilité de l'aide d'État présumée

- (84) Si l'Autorité devait considérer que le projet devrait être considéré comme une aide d'État, Síminn soutient que les mesures devraient constituer une aide compatible avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.
- (85) Síminn affirme que le projet a été élaboré de sorte à limiter les distorsions de concurrence, en garantissant, entre autres, un accès en gros à toute tierce partie. Cet accès en gros permet aux fournisseurs de services tiers d'être des concurrents actifs sur le marché, en renforçant ainsi le choix et la concurrence dans les zones concernées par la mesure, tout en évitant de créer des monopoles de services régionaux. Le réseau à haut débit a été conçu pour être neutre, ouvert et accessible à tous les opérateurs intéressés par un accès en gros à égalité de conditions.
- (86) D'après Síminn, l'accord établit clairement une obligation selon laquelle tous ses concurrents ont accès à l'infrastructure et par conséquent, un accès en gros a été proposé dès le début du projet ⁽⁵⁷⁾. Síminn indique qu'il a été décidé d'utiliser le modèle d'accès ADSL, dénommé «accès à haut débit dans des réseaux fixes», pour l'accès en gros à l'ADSL ainsi que pour la référence pour l'accès 3G, car il n'existait pas de modèle de référence connu à cette période pour la technologie 3G. Síminn signale que les lignes directrices de la PTA ont été suivies en ce qui concerne l'accès ADSL. Afin d'expliquer plus en détail les problèmes techniques liés à l'accès en gros, Síminn

⁽⁵⁴⁾ Ibidem, considérants 120 et 125.

(*) Secret d'affaires.

⁽⁵⁵⁾ Il ressort des informations fournies par les autorités islandaises (document n° 687320) que les conseillers du Fonds ont estimé que le prix potentiel de l'offre se situerait entre 410 000 000 ISK et 820 000 000 ISK pour approximativement 750 bâtiments supplémentaires (une estimation ultérieurement ajustée aux 670 bâtiments de zones «blanches»), ce qui équivaut à un prix moyen par bâtiment situé entre 546 667 ISK (système simple) et 1 093 333 ISK (système avancé).

⁽⁵⁶⁾ Arrêt Commission européenne contre Deutsche Post AG, C-399/08 P, EU:C:2010:481, point 41.

⁽⁵⁷⁾ Dès le début du projet, Síminn a publié une offre pour un accès en gros au réseau UMTS sur son site internet. L'entreprise de télécommunications Tal a, entre autres, conclu un accord à cet égard avec Síminn. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante: <https://heildsala.siminn.is/>

a soumis le rapport AM susmentionné ⁽⁵⁸⁾. D'après ce rapport, il existe une différence fondamentale entre l'accès en gros à un réseau DSL et l'accès en gros à un réseau de données 3G. En outre, il ressort de ce rapport que l'option d'interconnexion en gros sans fil en vigueur en Islande est adaptée aux fins de l'intervention spécifique concernant la couverture du haut débit en Islande. Ce rapport fait également référence au fait que la même solution technique a été utilisée pour l'accès en gros à la technologie 3G dans un projet irlandais similaire et concurrent approuvé par la Commission européenne ⁽⁵⁹⁾.

- (87) D'après Síminn, la plaignante affirme, à tort, qu'elle a demandé à plusieurs reprises un accès en gros au réseau, mais sans succès, et que cela a conféré à Síminn un «avantage du précurseur» considérable. Síminn insiste sur le fait que Vodafone a uniquement demandé un accès à l'itinérance aux émetteurs 3G de Síminn afin de pouvoir proposer des services de télécommunications mobiles 3G, qui sont sans rapport avec le projet en question. Selon Síminn, Vodafone s'est vu offrir un accès à l'itinérance 3G aux conditions du marché par Síminn, mais n'a pas souhaité conclure un accord. D'après Síminn, Vodafone n'a néanmoins pas demandé d'accès en gros ou d'accès à la revente pour les services internet à haut débit fournis par l'intermédiaire de l'UMTS, de l'ADSL et par satellite pour les zones concernées par le projet.
- (88) Síminn soutient que le projet en question n'avait pas ou peu d'incidence sur la concurrence et le commerce. D'après Síminn, aucun élément n'a été présenté pour montrer que l'entreprise a bénéficié d'un quelconque avantage économique indu ou que l'accord a eu un effet négatif sur la structure du marché.
- (89) Síminn fait observer que le projet concerne uniquement les entreprises et les personnes établies dans les zones concernées. Les bâtiments sont répartis sur l'ensemble du pays et ne devraient pas être considérés comme un marché spécial. En revanche, ils font partie du marché du haut débit islandais dans son ensemble. L'Islande compte plus de 109 000 connexions à haut débit. Le projet porte sur le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande pour un total de 1 788 bâtiments. Parmi ces 1 788 bâtiments, 1 050 disposent d'un abonnement aux services à haut débit, dont 559 par l'intermédiaire de l'UMTS. Par conséquent, le projet ne concerne que 0,96 % du marché pertinent et les 559 bâtiments connectés par l'intermédiaire de l'UMTS seulement 0,51 %.
- (90) Par ailleurs, Síminn fait observer qu'elle était à l'époque, et aujourd'hui encore, sous la stricte supervision de l'AIC et de la PTA. Le 8 mars 2013, Síminn, Skipti, sa société mère, et une autre filiale de Skipti, Míla, ont conclu un accord avec l'AIC, suivie d'une décision de l'AIC (n° 6/2013), publiée le 26 mars 2013, garantissant que les concurrents de Síminn et Míla ont le même accès aux réseaux de télécommunications fixes principaux des filiales de Skipti. Toute indication de distorsion de la concurrence par Síminn conduirait par conséquent à l'ouverture d'une procédure formelle d'examen au nom des autorités susmentionnées.
- (91) Au vu de ce qui précède, Síminn conclut que l'incidence générale de la mesure devrait être jugée positive. Cette mesure est clairement conforme aux objectifs de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE puisqu'elle facilite le développement de certaines activités économiques (services à haut débit en gros et au détail) dans les zones rurales et éloignées d'Islande. Síminn est d'avis que le projet a été conçu de sorte à réduire au minimum toute aide d'État potentielle et toute distorsion de concurrence. Par conséquent, si l'Autorité devait considérer que la mesure comporte des éléments d'aide d'État, Síminn estime que l'aide potentielle est compatible avec l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE.

6. OBSERVATIONS DE LA PLAIGNANTE (VODAFONE)

- (92) Par lettre du 23 décembre 2013, l'Autorité a reçu des observations et des documents supplémentaires de la part de Vodafone ⁽⁶⁰⁾. Selon la plaignante, une aide d'État illégale a été accordée à Síminn par le Fonds par l'intermédiaire de l'accord conclu entre les deux parties. La plaignante maintient que la procédure d'appel d'offres a été faussée dans la mesure où des modifications significatives ont été apportées à l'accord définitif entre Síminn et le Fonds, à la demande de Síminn, et étaient extrêmement favorables à l'entreprise.

⁽⁵⁸⁾ Document n° 694646.

⁽⁵⁹⁾ Voir la décision de la Commission concernant l'aide N 475/2007, National Broadband Scheme Ireland (JO C 18 du 24.1.2009, p. 1).

⁽⁶⁰⁾ Document n° 694646.

- (93) D'après la plaignante, l'aide d'État ne peut être exclue dans ce cas du fait que l'offre de Síminn était nettement plus basse que les offres soumises par les autres parties. Premièrement, il est évident que les autres soumissionnaires n'ont pas eu la possibilité de soumettre de nouvelles offres après la révision du projet. Deuxièmement, il est clair qu'en raison de l'augmentation importante des paiements découlant des modifications effectuées, il ne saurait être exclu que les entreprises concurrentes auraient pu soumettre des offres plus basses pour le projet tel que modifié.
- (94) La plaignante soutient que l'accès demandé par l'accord définitif était limité à l'accès à la revente, par opposition à l'accès en gros initialement prévu par le dossier d'appel d'offres ⁽⁶¹⁾. Elle affirme en outre qu'elle a demandé à plusieurs reprises et sans succès un accès en gros au réseau ⁽⁶²⁾. De plus, la plaignante fait observer que les réponses qu'elle a obtenues concernant les conditions d'accès n'étaient pas appropriées. Cette situation a, selon elle, conduit à une distorsion de concurrence inacceptable et a accordé à Síminn un avantage considérable au premier sur le marché pertinent.
- (95) D'après la plaignante, rien n'empêche Síminn de proposer un accès à l'itinérance pour le réseau UMTS. Il existe trois options générales d'accès en gros fondées sur des normes de réseau GSM, puis de l'UMTS/3G, à savoir l'accès au détail, l'accès en gros à l'itinérance et accès à un réseau virtuel.
- (96) La plaignante fait observer que Síminn n'a pas expliqué par quel moyen le service sera exposé à un risque si l'entreprise fournit un accès à l'itinérance pour ses réseaux UMTS/3G. Elle affirme que Síminn ne produit pas son équipement final, qui est fabriqué par plusieurs producteurs du monde entier et peut être utilisé et acheté par tous les acteurs du marché. Le fait que l'équipement soit équipé d'une carte SIM de Síminn ou Vodafone ou de toute autre entreprise de télécommunications n'a aucune importance pour la qualité du service. La plaignante considère que cette qualité est la même.
- (97) Vodafone fait observer qu'elle a demandé à plusieurs reprises d'avoir accès au réseau UMTS financé par le Fonds des télécommunications. Ce n'est qu'en septembre 2010, après plusieurs réunions et lettres officielles, que Síminn a proposé à Vodafone un accès à l'itinérance pour le réseau UMTS. Toutefois, l'accès proposé à des conditions telles qu'il aurait été plus viable pour Vodafone de construire son propre réseau dans la zone couverte par le programme. D'après l'offre, il était proposé à Vodafone de payer une redevance annuelle de 1 500 000 ISK pour chacun des émetteurs auxquelles elle demandait l'accès.
- (98) En outre, d'après la plaignante, il n'est pas possible de déterminer clairement si les emplacements supplémentaires entraîneraient une augmentation significative du coût de la main-d'œuvre. La justification de l'augmentation du paiement ne peut dès lors reposer uniquement sur la multiplication du nombre d'emplacements. À cet égard, il est indispensable de prendre en considération le fait que les modifications apportées à l'accord prévoyaient une période de déploiement plus longue, la faisant passer de 12 à 18 mois. Ces modifications de la période de déploiement devraient, en elles-mêmes, permettre de rationaliser l'utilisation du personnel affecté au projet, ce qui, selon la plaignante, réduirait le coût de la main-d'œuvre. En outre, la plaignante maintient que les modifications des dispositions relatives aux pénalités suggèrent un allègement des charges qui pèsent normalement sur une entreprise.
- (99) La plaignante note également que l'article 12 du dossier d'appel d'offres prévoit la constitution d'une garantie bancaire pour les recours en responsabilité sans qu'il soit nécessaire de prouver la faute. L'article 13 de l'accord, en revanche, ne prévoit pas de telle garantie, et fait uniquement référence à la responsabilité de Síminn en vertu des règles générales du droit de la responsabilité civile. Cette modification suggère également un allègement des charges qui pèsent normalement sur une entreprise. Dès lors, il convient d'apprécier les avantages de la non-constitution d'une garantie bancaire, à savoir les coûts de la fourniture d'une telle garantie à l'automne 2008.
- (100) La plaignante souligne que l'accord a entraîné une distorsion de concurrence considérable, ininterrompue et toujours d'actualité. Elle considère que la mesure a une incidence non seulement sur la concurrence dans les zones rurales d'Islande, mais aussi sur l'ensemble du marché dans la mesure où l'un des critères utilisés par les

⁽⁶¹⁾ Comme exposé de manière plus détaillée au considérant 32 ci-dessus, le dossier d'appel d'offres établissait initialement un éventail d'options d'accès possibles dans lesquelles une infrastructure ADSL (voir note 28 pour la définition de cette technologie) est utilisée pour fournir les services à haut débit en question. Ces options allaient de la mise à disposition d'un plus grand nombre de possibilités basées sur la revente (dans le cadre desquelles le demandeur d'accès dépend largement des systèmes/de l'infrastructure de l'opérateur hôte) à des possibilités basées sur l'infrastructure (dans le cadre desquelles le demandeur d'accès dépend à divers degrés de ses propres systèmes ou de sa propre infrastructure), bien que toutes ces options d'accès ne soient pas explicitement demandées, comme qu'il sera discuté plus en détail ci-après. Dans le cas des services fournis par l'intermédiaire de l'UMTS (voir note 29 pour la définition de cette technologie), le dossier d'appel d'offres proposait uniquement une option d'accès basée sur la revente.

⁽⁶²⁾ L'Autorité a reçu des allégations similaires de la part d'une partie intéressée affirmant également ne pas avoir pu obtenir un accès en gros au réseau de Síminn (document n° 614576).

clients lors du choix d'une entreprise de télécommunications est sur l'étendue du réseau et du service. À cet égard, il convient de noter que Síminn a mis en avant l'entreprise comme étant celle disposant des connexions de réseau les plus importantes d'Islande.

- (101) Au vu de tout ce qui précède, la plaignante considère que toutes les conditions permettant de conclure que la mesure présente des éléments d'aide d'État au titre de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE sont remplies. En outre, elle soutient que la mesure d'aide présumée ne peut faire l'objet d'aucune des exceptions pertinentes et doit dès lors être considérée comme incompatible avec l'accord EEE.

7. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

7.1. Hringiðan ehf.

- (102) Par lettre du 18 juillet 2013 ⁽⁶³⁾, Hringiðan a présenté ses observations concernant la décision d'ouvrir la procédure. Dans ses observations Hringiðan met l'accent sur les modifications apportées à l'accord entre Síminn et le Fonds par rapport au dossier d'appel d'offres publié par le STC en février 2008. Par exemple, Hringiðan observe que dans le dossier d'appel d'offres, la vitesse d'accès était fixée à 2 Mbit/s ou plus, mais que dans l'accord, la vitesse du haut débit n'était pas définie. Hringiðan mentionne également d'autres modifications de l'accord, comme le prolongement de la période de construction, l'expansion de la zone de déploiement, l'augmentation du paiement et l'indexation des paiements sur des devises au lieu de l'indice des prix à la consommation.
- (103) En outre, Hringiðan soutient que Síminn n'a pas été tenue de constituer une garantie bancaire pour les recours en responsabilité, malgré une obligation claire à cet égard fixée à l'article 12 du dossier d'appel d'offres ⁽⁶⁴⁾. D'après Hringiðan, à la suite de la récession économique en Islande, aucune banque n'était en mesure de fournir aux entreprises privées une garantie bancaire suffisante pour remplir les critères imposés par le STC. Par conséquent, d'après Hringiðan, il semble que Síminn ait été dans l'incapacité de constituer une garantie bancaire contraignante lors de la procédure d'appel d'offres et que la garantie qu'elle a fournie ne liait dès lors pas la banque qui l'a émise.
- (104) Hringiðan déclare que les modifications susmentionnées sont toutes favorables à Síminn et que l'accord constitue par conséquent une aide d'État incompatible avec le fonctionnement de l'accord EEE.

7.2. Nova ehf.

- (105) Par lettre du 18 décembre 2013 ⁽⁶⁵⁾, Nova a présenté à l'Autorité ses observations. D'après Nova, la mesure en question ne remplit pas le critère de mise en balance en raison de l'absence d'une obligation claire et effective concernant l'accès en gros, assortie de principes de tarifications bien définis. Nova estime que cette situation accorde à Síminn un avantage disproportionné entraînant des distorsions de concurrence.
- (106) Nova souligne que le fait d'imposer l'accès effectif en gros de tiers à une infrastructure à haut débit subventionnée est un élément obligatoire de toute mesure d'aide publique au financement de la construction d'une nouvelle infrastructure à haut débit. Afin d'éviter toute distorsion de concurrence sur les marchés des télécommunications comportant des aides d'État, il convient d'accorder à des opérateurs tiers un accès effectif en gros, et ce d'une manière qui soit technologiquement neutre et raisonnablement adaptée à leurs besoins en matière d'accès.
- (107) D'après Nova, les conditions de l'accord ont été modifiées par rapport au dossier d'appel d'offres et Síminn était uniquement tenue de fournir un accès en gros au réseau ADSL limité, tandis que l'accès obligatoire au réseau UMTS/3G était limité à l'accès à la revente. Selon Nova, ni les autorités islandaises ni Síminn n'ont expliqué pour quelle raison il était nécessaire sur le plan technique que Síminn ait un accès et un contrôle total sur le réseau UMTS pour fournir les niveaux de qualité et de services prévus, et ainsi pour mettre uniquement à disposition un accès à la revente.

⁽⁶³⁾ Document n° 679306.

⁽⁶⁴⁾ Selon Hringiðan, l'une des raisons principale du rejet de son offre par STC était l'absence d'une garantie bancaire suffisante.

⁽⁶⁵⁾ Document n° 694292.

- (108) Nova est d'avis que l'absence d'une obligation claire de fournir un accès effectif en gros confère à Síminn un avantage concurrentiel en ce qui concerne la partie du réseau 3G construite conformément à l'accord. Cela accorde également à Síminn un avantage concurrentiel sur le marché de détail dans son ensemble en raison de l'augmentation générale de la couverture de ses réseaux mobiles. Cette situation permet à Síminn de se constituer une clientèle d'utilisateurs finaux et d'accroître ses parts de marché sans véritable concurrence de la part d'opérateurs tiers. En outre, même si Nova devait obtenir un accès à la revente concernant le réseau UMTS/3G, elle ne pourrait pas établir de distinction entre ses services au niveau de la vente au détail et les services fournis par Síminn pour ce qui est du prix ou des caractéristiques des services.
- (109) Nova indique qu'elle a demandé à plusieurs reprises et sans succès un accès en gros au réseau 3G de Síminn. D'après Nova, il n'a par conséquent jamais été dans l'intention de Síminn de lui accorder un accès raisonnable au réseau.
- (110) En outre, Nova fait observer qu'au cours de ses négociations avec Síminn, rien ne suggérait qu'un accès en gros au réseau serait difficile ou impossible sur le plan technique. D'après Nova, cela semble indiquer que la nécessité technique susmentionnée concernant le fait que Síminn ait un accès et un contrôle total sur le réseau UMTS pour fournir les niveaux de service et de qualité prévus ne saurait être justifiée.
- (111) À la lumière des considérations qui précèdent, Nova soutient que Síminn a bénéficié d'un avantage indu entraînant une distorsion de concurrence et contraire à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE.

8. RÉPONSES DES AUTORITÉS ISLANDAISES AUX OBSERVATIONS DE LA PLAIGNANTE ET DES PARTIES INTÉRESSÉES

8.1. Réponse aux observations présentées par la plaignante (Vodafone)

- (112) Par lettre du 28 février 2014, les autorités islandaises ont présenté leurs commentaires et observations concernant les observations formulées par la plaignante et les parties intéressées⁽⁶⁶⁾. Les autorités islandaises considèrent qu'il est hautement improbable que l'extension de la portée puisse avoir entraîné la soumission d'une offre plus basse de la part de Vodafone, ou d'autres entreprises concurrentes à cet égard. Comme indiqué au considérant 18 ci-dessus, Vodafone a soumis deux offres pour la connexion des 1 118 bâtiments initialement prévus dans le dossier d'appel d'offres. Le montant de la première offre de Vodafone s'élevait à 2 200 000 000 ISK et celui de la seconde à environ 1 800 000 000 ISK. L'offre initiale de Síminn, en revanche, s'élevait à 379 000 000 ISK et a abouti à un prix ajusté de 606 000 000 ISK pour la portée définitive couvrant 1 788 sites, c'est-à-dire en incluant les 670 bâtiments supplémentaires. Selon les autorités islandaises, il est tout à fait logique de supposer qu'une offre ajustée de la part de Vodafone aurait été sensiblement plus élevée que l'offre initiale, étant donné l'extension de la portée et l'augmentation des coûts matériels.
- (113) Les autorités islandaises estiment que l'affirmation de la plaignante selon laquelle les emplacements supplémentaires ne conduisent pas nécessairement à une augmentation corollaire des coûts n'est pas fondée. Síminn a confirmé aux autorités islandaises que les emplacements supplémentaires avaient entraîné une augmentation des coûts du projet. Cette augmentation était due au fait que les emplacements supplémentaires étaient différents au niveau géographique des emplacements initiaux et étaient répartis sur de vastes zones du territoire islandais.
- (114) Les autorités islandaises rappellent que l'objectif visé par le projet en question n'était pas de fournir des services de données mobiles ou des services de téléphonie vocale mobiles, comme des services d'itinérance 3G, lesquels n'ont jamais fait partie du projet. Il ressort de ce qui précède que le dossier d'appel d'offres n'exigeait nullement un quelconque accès à l'itinérance dans le cadre de la solution proposée. L'accord avec Síminn n'a pas modifié cet aspect, sous une forme ou l'autre. Les problèmes techniques associés à la proposition d'un accès à l'itinérance ne sont dès lors pas pertinents pour ce projet en particulier dans la mesure où l'accès à l'itinérance mobile n'en a jamais fait partie. Les autorités islandaises soulignent que le «critère explicite d'accès en gros par le soumissionnaire» n'a pas été supprimé et est reflété dans l'accord avec Síminn. Cependant, en fonction de la technologie

⁽⁶⁶⁾ Document n° 701089.

utilisée dans le projet, différentes méthodes sont appliquées afin de fournir un accès en gros, à savoir l'ADSL ou l'UMTS/3G. Par conséquent, les autorités islandaises sont d'avis que la question générale de l'accès en gros semble être basée sur l'incompréhension fondamentale selon laquelle l'accès à l'itinérance devait faire partie du projet.

- (115) En ce qui concerne la méthode du prix unitaire moyen, les autorités islandaises observent que celle-ci est fondée sur le chapitre 2.3.4 du dossier d'appel d'offres intitulé «Nouvelles connexions et obligation de connecter». Ce chapitre demande spécifiquement l'application d'une méthode du prix moyen lors de l'évaluation du coût des nouveaux sites ajoutés au projet. D'après les autorités islandaises, cette approche est également conforme à la pratique reconnue par le droit des contrats islandais.
- (116) Enfin, d'après les autorités islandaises, le Fonds a reçu une garantie bancaire pleinement valide de la part de la banque New Kaupþing (désormais Arion bank hf.), datée du 17 février 2009, jointe en annexe à l'accord définitif.

8.2. Réponse aux observations présentées par Hringiðan ehf.

- (117) Les autorités islandaises rejettent les arguments avancés par Hringiðan au sujet de l'existence d'une aide d'État et de l'incompatibilité de l'aide d'État présumée avec le fonctionnement de l'accord EEE. Les autorités islandaises ont également relevé plusieurs erreurs factuelles dans l'offre de Hringiðan et estiment qu'il convient d'y donner suite.
- (118) Concernant les garanties bancaires, les autorités islandaises considèrent que la déclaration faite aux autorités islandaises par la banque Glitnir au nom de Hringiðan n'était pas suffisante dans la mesure où elle indiquait uniquement que la banque Glitnir était «disposée à envisager la constitution d'une garantie», alors que le soumissionnaire retenu, Síminn, a pu se procurer une garantie valide auprès de la banque New Kaupþing. La garantie constituée par Síminn indiquait que la banque New Kaupþing était effectivement disposée à «constituer une garantie bancaire pour le projet». Les autorités islandaises font également observer que le document fourni par Hringiðan a été soumis bien après l'expiration du délai prolongé.
- (119) Elles soulignent que l'offre présentée par Hringiðan au pour la portée initiale du projet englobant 1 119 bâtiments était sensiblement supérieure à celle du soumissionnaire retenu: 1 297 257 098 ISK, par rapport à l'offre de Síminn de 379 000 000 ISK. En outre, les autorités islandaises font observer que le montant final convenu entre elles et Síminn après l'extension de la portée du projet demeure inférieur à celui de l'offre soumise par Hringiðan.

8.3. Réponse aux observations présentées par Nova ehf.

- (120) Selon les autorités islandaises, l'accord établit clairement le taux de remise en gros minimal que Síminn doit proposer aux autres fournisseurs de services. Síminn est toutefois libre de négocier des taux de remise plus élevés. Les autorités islandaises rappellent que l'accès à l'itinérance pour la partie UMTS/3G du réseau ne fait pas partie du projet et qu'en conséquence, l'accès en gros pour le projet n'inclut pas l'accès à l'itinérance. Les résultats des négociations précédentes entre Síminn et Nova concernant l'accès à l'itinérance ne relèvent dès lors pas du champ d'application du projet.
- (121) En outre, les autorités islandaises s'opposent fermement à la déclaration de Nova selon laquelle les réponses du Fonds datées du 23 juillet 2009 ne sont pas adéquates et n'ont tout simplement pas pris en considération les questions sous-jacentes. Elles estiment que la réponse du Fonds concernant la question de l'itinérance mobile sur le réseau 3G est parfaitement claire, cet aspect semblant être le principal problème sous-jacent de la plainte et des réactions ultérieures des opérateurs du marché. La réponse indique que: «Le présent contrat ne couvre pas les services de téléphonie vocale mobiles de troisième génération ou les services mobiles à haut débit pour les bâtiments ou les zones alentours recensés. Le service faisant l'objet du présent contrat est de fait fourni à partir d'un port de routeur installé à l'intérieur des murs des habitations de particuliers ou des lieux de travail. Les autres services qui sont ou seront éventuellement proposés par les fournisseurs de services 3G ne relèvent pas du champ d'application du contrat.» (Traduction libre)

II. ÉVALUATION

1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

(122) L'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE est libellé comme suit:

«Sauf dérogations prévues par le présent accord sont incompatibles avec le fonctionnement du présent accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les parties contractantes, les aides accordées par les États membres de la CE ou par les États de l'AELE ou accordées 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.»

(123) Cela signifie qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE si toutes les conditions suivantes sont cumulativement remplies: i) la mesure est accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État; ii) elle confère un avantage économique sélectif au bénéficiaire; iii) elle est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges entre les parties contractantes et de fausser la concurrence.

(124) Dans les sections suivantes, le financement public du projet susmentionné sera apprécié au regard de ces conditions.

1.1. Existence de ressources d'État

(125) Au titre de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, une mesure constitue une aide d'État si elle est accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État.

(126) Aux fins de l'article 61, paragraphe 1, l'État comprend l'ensemble des instances de la fonction publique, depuis l'administration centrale jusqu'à la mairie, ou jusqu'au niveau administratif le plus bas, ainsi que les entreprises et les organismes de droit public ⁽⁶⁷⁾.

(127) Le Fonds, comme décrit plus haut, est établi par la loi et est la propriété de l'État islandais, qui lui alloue des ressources au titre du budget annuel de l'État. En conséquence, la première condition de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE est remplie.

1.2. Entreprise

(128) Pour constituer une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, la mesure doit conférer un avantage à une entreprise. Une entreprise est définie comme une entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement ⁽⁶⁸⁾. Les activités économiques désignent l'offre de biens ou de services sur un marché ⁽⁶⁹⁾.

(129) Síminn est le plus grand opérateur de télécommunications d'Islande, offrant des services de téléphonie mobile et fixe, d'internet et de télévision sur le marché islandais. Il apparaît donc clairement que toute aide prévue dans l'accord entre Síminn et le Fonds a donc été accordée à une entreprise.

⁽⁶⁷⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 55/05/COL du 11 mars 2005 de clore la procédure formelle d'examen prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la première partie du protocole 3 de l'accord surveillance et Cour de justice concernant la vente de 1 744 appartements de location à Oslo (Norvège) (JO L 324 du 23.11.2006, p. 11, et supplément EEE n° 56 du 23.11.2006, p. 1), section II.3, p. 19, comportant d'autres références.

⁽⁶⁸⁾ Arrêt Höfner et Elser/Macrotron, C-41/90, EU:C:1991:161, points 21 à 23, et arrêt dans l'affaire E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund/Autorité de surveillance AELE, Recueil AELE 2008 p. 61, point 78.

⁽⁶⁹⁾ Arrêt Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, point 108.

1.3. Mesures favorisant certaines entreprises ou certaines productions

- (130) Premièrement, la mesure d'aide doit conférer à l'entreprise bénéficiaire un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ⁽⁷⁰⁾. Une mesure d'aide d'État peut prendre différentes formes, et doit être appréciée en fonction de ses effets ⁽⁷¹⁾. La forme la plus courante d'un tel avantage est l'octroi d'une subvention, c'est-à-dire une prestation en monnaie ou en nature accordée pour le soutien d'une entreprise en dehors du paiement, par l'acheteur ou l'utilisateur, des biens ou services qu'elle produit ⁽⁷²⁾.
- (131) Dans le cas présent, le financement du projet par les pouvoirs publics a conféré au fournisseur de réseau sélectionné un avantage économique qui aurait normalement été couvert par son budget, et a permis à l'opérateur sélectionné de fournir un réseau à haut débit dans des conditions qui ne seraient pas autrement disponibles sur le marché. En outre, on ne peut exclure que le soutien financier ait permis à Síminn, en tant que soumissionnaire retenu, de mener ses activités commerciales concernant le réseau dans des conditions qui n'auraient pas existé en l'absence de la mesure ⁽⁷³⁾.
- (132) Bien qu'une procédure d'appel d'offres concurrentielle tende à réduire le montant du soutien financier nécessaire et à éviter les profits excessifs, l'aide permettra à l'opérateur d'offrir des services de bout en bout à première vue à des prix inférieurs à ceux qu'il aurait appliqués s'il avait eu à supporter tous les coûts lui-même et par conséquent, d'attirer davantage de clients que dans des conditions normales de marché. L'opérateur sélectionné deviendra également le propriétaire du réseau, ainsi que d'autres actifs corporels et incorporels acquis avec le financement de l'État (par exemple, équipement, relations clients), même après la durée de vie des projets. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît clairement qu'un avantage économique a été accordé à l'opérateur sélectionné ⁽⁷⁴⁾.
- (133) En outre, l'Autorité note que cette mesure vise à améliorer la fourniture de services à haut débit existants aux utilisateurs résidentiels ainsi qu'aux utilisateurs professionnels dans les zones concernées. Tandis que les utilisateurs résidentiels ne sont pas soumis aux règles en matière d'aides d'État, les entreprises situées dans les zones ciblées profiteront des services à haut débit et de la couverture améliorée en comparaison avec ce qui aurait été proposé sur une base purement commerciale.
- (134) Deuxièmement, l'aide doit être sélective dans la mesure où elle doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Un financement public du réseau à haut débit dans les zones rurales d'Islande a été accordé à Síminn, en tant qu'attributaire du marché. Étant donné que Síminn est l'unique bénéficiaire des fonds publics, l'Autorité conclut que la mesure est sélective.

1.4. Distorsion de la concurrence et effet sur les échanges entre les parties contractantes

- (135) Pour être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, la mesure doit être de nature à fausser la concurrence et à affecter les échanges entre parties contractantes de l'accord EEE.
- (136) D'après la jurisprudence constante, il n'y a pas lieu d'établir une incidence réelle de l'aide en cause sur les échanges entre les parties contractantes de l'accord EEE et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si l'aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence ⁽⁷⁵⁾. De plus, il n'est pas nécessaire que le bénéficiaire de l'aide participe lui-même aux échanges intra-EEE. Même une subvention publique accordée à une entreprise qui ne fournit que des services locaux ou régionaux et ne fournit pas de

⁽⁷⁰⁾ Arrêt France/Commission, C-301/87, EU:C:1990:67, point 41; arrêt De Gezamenlijke Steenkolenmijnen/Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 30/59, EU:C:1961:2, point 19; arrêt France/Commission (Kimberly Clark), C-241/94, EU:C:1996:353, point 34, et arrêt Fleuren Compost, T-109/01, EU:T:2004:4, point 53.

⁽⁷¹⁾ Arrêt Commission/EDF e.a., C-124/10 P, EU:C:2012:318, point 77 et jurisprudence citée. Voir aussi l'arrêt Bouygues/Commission, C-399/10 et C-401/10 P, EU:C:2013:175, point 102.

⁽⁷²⁾ Arrêt De Gezamenlijke Steenkolenmijnen/Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 30/59, EU:C:1961:2, points 9 et suivants.

⁽⁷³⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 231/11/COL du 13 juillet 2011 sur le déploiement rapide d'un réseau d'accès de nouvelle génération dans les zones rurales de la municipalité de Tromsø (JO C 10 du 12.1.2012, p. 5, et supplément EEE n° 2 du 12.1.2012, p. 3), section II.1.2, et la décision de la Commission SA.33063, Italie Trentino NGA (JO C 323 du 24.10.2012, p. 6), considérant 77.

⁽⁷⁴⁾ Décision de la Commission concernant l'aide N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending Broadband Reach (Royaume-Uni) (JO C 150 du 17.6.2008, p. 3), considérant 37.

⁽⁷⁵⁾ Affaire E-6/98, Gouvernement norvégien/Autorité de surveillance AELE, Recueil AELE 1999, p. 76.

services en dehors de son État d'origine, peut néanmoins affecter les échanges si cette activité intérieure peut se trouver augmentée ou maintenue grâce à l'aide, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres parties contractantes de pénétrer le marché en sont diminuées ⁽⁷⁶⁾.

- (137) La participation publique au déploiement d'infrastructures visant à fournir des services de communications électroniques modifie les conditions existantes du marché en renforçant la position du fournisseur de réseau sélectionné par rapport à celle de ses concurrents.
- (138) Le bénéficiaire de la mesure se chargera du déploiement d'une infrastructure de réseau à haut débit sur un marché qui peut être pénétré directement ou au moyen d'une participation financière par des participants d'autres États membres de l'EEE. D'une manière générale, les marchés de services de communications électroniques (y compris les marchés de gros et de détail de l'accès à haut débit) sont ouverts aux échanges et à la concurrence entre opérateurs et fournisseurs de services dans l'ensemble de l'EEE.
- (139) Par conséquent, l'Autorité conclut que la mesure est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'EEE.

1.5. Financement d'un service public et critères énoncés dans l'arrêt Altmark

- (140) Les autorités islandaises et Síminn estiment que la contribution peut être qualifiée de financement d'un service public, que les quatre critères cumulatifs énoncés dans l'arrêt Altmark sont tous remplis et que, pour cette raison, la mesure ne constitue pas une aide d'État.
- (141) Dans son arrêt rendu dans l'affaire Altmark, la Cour de justice a apporté de nouvelles clarifications concernant les conditions auxquelles la compensation de service public ne constitue pas une aide d'État, du fait de l'absence de tout avantage ⁽⁷⁷⁾. Toutefois, pour que, dans un cas concret, une telle compensation puisse échapper à la qualification d'aide d'État, quatre conditions principales, communément appelées «critères Altmark», doivent être remplies ⁽⁷⁸⁾.
- (142) Les quatre critères cumulatifs énoncés de l'arrêt Altmark sont les suivants: i) le bénéficiaire d'un mécanisme de financement d'un SIEG par l'État doit être formellement investi de l'exécution d'un SIEG dont les obligations doivent être clairement définies; ii) les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes; iii) la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution du SIEG en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable lié à l'exécution de ces obligations; et iv) lorsque le choix du bénéficiaire n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.
- (143) Les États de l'AELE membres de l'EEE disposent, en général, d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne la définition d'un service comme un SIEG, tout en suivant la jurisprudence pertinente qui établit les principes généraux à respecter ⁽⁷⁹⁾. La fourniture d'une couverture à haut débit suffisante à tous les citoyens dans des zones où aucun autre opérateur ne fournit ou ne fournira ces services dans un avenir proche pourrait bien être qualifiée de SIEG ⁽⁸⁰⁾. En principe, une compensation de service public peut par conséquent être accordée à une entreprise investie de la construction et de l'exploitation d'un réseau à haut débit. Au titre du point 16 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, cela peut être le cas dès lors qu'il peut être démontré que des

⁽⁷⁶⁾ Arrêt Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, points 76 à 78.

⁽⁷⁷⁾ Arrêt dans l'affaire Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00.

⁽⁷⁸⁾ Arrêt dans l'affaire Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, points 87 à 93.

⁽⁷⁹⁾ Voir les lignes directrices de l'Autorité relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, («les lignes directrices de l'Autorité relatives au SIEG»), disponibles, en anglais, à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VI—Compensation-granted-for-the-provision-of-services-of-general-economic-interest.pdf>

⁽⁸⁰⁾ Comme exprimé précédemment par la Commission dans le domaine de services à haut débit, par exemple dans la décision de la Commission concernant l'aide N 381/04, *Pyrénées-Atlantiques* (JO C 162 du 2.7.2005, p. 5). Voir aussi le point 49 des lignes directrices de l'Autorité relatives au SIEG et le point 22 des lignes directrices de l'Autorité de 2010 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit. L'Autorité examinera la pertinence de ces lignes directrices à la section II.3.1 de la présente décision.

investisseurs privés pourraient ne pas être en mesure d'assurer, dans un avenir proche (trois ans), une couverture à haut débit adéquate à l'ensemble des citoyens ou des utilisateurs et que, de ce fait, une part importante de la population resterait privée de connexion. Par conséquent, un réseau financé par des fonds publics mis en place dans les zones blanches pour tous les utilisateurs potentiels, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, peut être financé au moyen d'une compensation de service public. Toutefois, un certain nombre de conditions doivent être remplies, notamment celles énoncées aux points 17 à 23 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

- (144) Les autorités islandaises ont décrit les raisons pour lesquelles le déploiement d'un réseau à haut débit dans des zones rurales qui ne sont pas couvertes par un investissement privé doit être financé par l'État dans l'intérêt économique général. Après consultation des parties prenantes au moyen de la réalisation d'une carte et d'une analyse de la couverture, il a été établi que les bâtiments en question ne seraient pas desservis par une infrastructure d'internet à haut débit aux conditions du marché dans les trois prochaines années. Les autorités islandaises ont insisté sur la raison pour laquelle elles estiment qu'il importe d'éviter une «fracture numérique» entre les zones urbaines et les zones rurales.
- (145) Les conditions économiques de la fourniture de services à haut débit sont telles que le marché ne trouve pas toujours rentable d'investir dans ces services dans toutes les régions. En raison de l'économie de la densité, il est généralement plus rentable de construire des réseaux à haut débit dans les régions où la demande potentielle est plus élevée et plus concentrée, c'est-à-dire dans les zones densément peuplées. Les coûts unitaires, du fait des coûts fixes élevés des investissements nécessaires, augmentent rapidement au fur et à mesure que la densité de la population diminue. Les réseaux à haut débit ont donc tendance à ne couvrir de façon rentable qu'une partie de la population. L'éloignement, autrement dit les grandes distances qui séparent les bâtiments concernés des infrastructures de télécommunication existantes, pourrait aussi augmenter considérablement les coûts d'investissement nécessaires au déploiement de réseaux à haut débit adéquats ⁽⁸¹⁾.
- (146) Généralement, ces zones insuffisamment desservies sont des zones rurales à faible densité de population, où les fournisseurs ne sont pas financièrement incités à investir dans des réseaux de communications électroniques pour fournir des services à haut débit adaptés. Cela peut conduire à une «fracture numérique» entre les zones qui ont accès à des services à haut débit adaptés et celles qui n'y ont pas accès. En conséquence, c'est dans l'intérêt économique général déclaré que les États membres de l'EEE ont la possibilité d'employer des fonds publics pour permettre la connectivité dans des zones qui autrement ne seraient pas desservies par l'internet à haut débit, aussi bien actuellement que dans un avenir proche ⁽⁸²⁾.
- (147) Les autorités islandaises ont démontré la nécessité de leur intervention. Comme décrit au chapitre 2.1.2 de la partie I ci-dessus, les autorités ont confirmé qu'il y avait une couverture à haut débit très insuffisante dans les zones concernées. En outre, la carte et l'analyse de la couverture ont montré qu'il n'y avait pas de plans d'investissement visant à connecter les bâtiments au réseau dans un avenir proche compte tenu de leur faible attractivité commerciale pour des opérateurs privés, puisqu'ils étaient tous situés dans des régions peu peuplées.
- (148) De plus, Síminn semble avoir reçu un mandat clair confié par l'accord, qui, conformément aux lignes directrices de l'Autorité relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (ci-après les «lignes directrices de l'Autorité relatives au SIEG»), peut être considéré comme l'acte de mandatement requis ⁽⁸³⁾. D'après le mandat de Síminn, les infrastructures à haut débit à déployer devraient fournir une connectivité universelle à tous les utilisateurs dans une zone donnée. Le réseau et les services devaient s'étendre à tous les foyers dans lesquels au moins une personne était recensée et vivait toute l'année, et aux entreprises opérationnelles tout au long de l'année.
- (149) En outre, conformément aux points 19 et 20 des lignes directrices de l'Autorité sur les réseaux à haut débit, le réseau financé par des fonds publics devait être construit de façon à permettre un accès en gros à d'autres FSI. Ces FSI devraient pouvoir acheter, sur demande, les services de base de Síminn à des prix de gros, et être autorisés à fournir des services sur le réseau à leur clientèle de détail. L'accès devait être accordé par des moyens pratiques et tous les FSI devaient se voir accorder un service égal et un accès égal au réseau, indépendamment de

⁽⁸¹⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 444/13/COL du 13 novembre 2013 sur le déploiement d'un réseau d'accès de nouvelle génération dans la municipalité de Skeiða — et Gnúpverjahreppur (JO C 66 du 6.3.2014, p. 6, et supplément EEE n° 14 du 6.3.2014, p. 1), considérant 72.

⁽⁸²⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 444/13/COL du 13 novembre 2013 sur le déploiement d'un réseau d'accès de nouvelle génération dans la municipalité de Skeiða — et Gnúpverjahreppur (JO C 66 du 6.3.2014, p. 6, et supplément EEE n° 14 du 6.3.2014, p. 1), considérant 73.

⁽⁸³⁾ Voir le point 52 des lignes directrices de l'Autorité relatives au SIEG.

leur lien avec le vendeur. Síminn ne peut donc pas refuser l'accès à l'infrastructure sur une base discrétionnaire et/ou discriminatoire. En outre, le mandatement et l'aide ne couvrent que le déploiement du réseau et la fourniture des services d'accès en gros qui y sont liés, mais n'incluent pas les services de communications de détail.

- (150) Toutefois, le fait que la compensation pour les 670 bâtiments qui ont été ajoutés au projet après le retrait de WBS du marché a été décidée après que Síminn a remporté l'appel d'offres pose des problèmes en ce qui concerne les autres critères Altmark. Les paramètres de calcul de la compensation pour les unités supplémentaires n'ont pas été préalablement établis de façon objective et transparente, mais ont été définis, comme l'ont confirmé les autorités islandaises, à la suite de la procédure de passation de marché public en se basant sur le prix unitaire moyen dans l'offre initiale de Síminn.
- (151) Par conséquent, bien que Síminn ait été choisi comme fournisseur de services conformément à un appel d'offres public, seule la compensation prévue pour les premiers 1 118 bâtiments a été établie sur la base de la procédure de marché public. La compensation pour les 670 immeubles supplémentaires a été établie après que Síminn a remporté l'appel d'offres. L'Autorité n'a pas non plus reçu d'informations indiquant que les autorités islandaises ont mené une évaluation comparative, avec une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, concernant les coûts susceptibles d'être encourus pour la construction et l'exploitation du réseau à haut débit pour les bâtiments supplémentaires.
- (152) À la lumière de ce qui précède, l'Autorité conclut que la mesure en question ne remplit pas tous les critères Altmark.

1.6. Conclusion relative à l'existence d'une aide d'État

- (153) Compte tenu des éléments qui précèdent, l'Autorité conclut que la mesure en cause comporte des éléments d'aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. Dans les conditions visées ci-dessus, il est donc nécessaire d'examiner si la mesure peut être considérée comme compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE.

2. RÈGLES DE PROCÉDURE

- (154) En application de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la partie I du protocole 3, «l'Autorité de surveillance AELE est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. [...] L'État intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale».
- (155) Les autorités islandaises n'ont pas notifié la mesure d'aide en cause à l'Autorité. Par ailleurs, les autorités islandaises ont, en procédant à l'appel d'offres et en finançant le déploiement à haut débit dans les zones rurales, mis ces mesures à exécution avant que l'Autorité n'ait adopté une décision finale. L'Autorité en conclut donc que les autorités islandaises n'ont pas respecté les obligations qui leur incombaient au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la partie I du protocole 3. L'octroi d'une telle aide doit donc être considéré comme illégal.

3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

3.1. Introduction

- (156) Les mesures de soutien qui relèvent de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE sont généralement incompatibles avec le fonctionnement de l'accord EEE sauf si elles peuvent bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 61, paragraphe 2 ou 3, ou de l'article 59, paragraphe 2, de l'accord EEE et si elles sont nécessaires et proportionnées et n'entraînent aucune distorsion indue de la concurrence. Les autorités islandaises affirment que toute aide accordée dans le cadre de l'accord entre le Fonds et Síminn est compatible avec l'article 61, paragraphe 3, de l'accord EEE.

- (157) Aux termes de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE, «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions économiques» peuvent être jugées compatibles avec le fonctionnement de l'accord EEE quand elles n'affectent pas de manière négative les conditions des échanges et la concurrence au sein de l'EEE dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (158) Les lignes directrices de l'Autorité sur les réseaux à haut débit actuellement applicables contiennent une interprétation détaillée de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE en la matière ⁽⁸⁴⁾. Les lignes directrices précédentes pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (ci-après les «lignes directrices de 2010 sur les réseaux à haut débit») ont été adoptées le 3 février 2010, et ne s'appliquaient donc pas au moment où Síminn et le Fonds ont conclu l'accord. Toutefois, les lignes directrices sur les réseaux à haut débit sont fondées sur la jurisprudence existante et sur la pratique décisionnelle de la Commission européenne ⁽⁸⁵⁾. L'Autorité n'appliquera donc pas directement les lignes directrices sur les réseaux à haut débit, mais évaluera plutôt l'accord à la lumière des principes fondamentaux concernant les aides d'État octroyées à des infrastructures à haut débit, énoncés dans les lignes directrices susmentionnées, et de la jurisprudence et de la pratique décisionnelle qui existaient au moment de la signature de l'accord et qui continuent d'être appliquées dans des cas plus récents.

3.2. Distinction entre zones blanches, grises et noires dans le cas des réseaux classiques à haut débit

- (159) D'après les lignes directrices sur les réseaux à haut débit, afin de procéder à une appréciation de la compatibilité du financement public de projets de haut débit, il est nécessaire que la région où sera déployé le réseau à haut débit soit définie comme une zone blanche, grise ou noire ⁽⁸⁶⁾.
- (160) Une «zone blanche» est une région dans laquelle n'existe aucune infrastructure de haut débit et dans laquelle il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche. L'Autorité admet donc que les États de l'AELE, en octroyant une aide financière en vue de la fourniture de services haut débit dans des zones où ceux-ci ne sont pas encore disponibles, agissent dans l'intérêt d'une véritable cohésion et de leurs objectifs de développement économique et que, partant, leur intervention est susceptible d'être conforme à l'intérêt commun, pour autant que les conditions énoncées à la section 3.3 ci-après soient remplies.
- (161) Une «zone grise» est une région dans laquelle un seul opérateur de réseau est présent et dans laquelle il est peu probable qu'un autre réseau soit déployé dans un avenir proche. La seule présence d'un opérateur de réseau dans une région donnée n'implique pas nécessairement l'absence de défaillance du marché ou de problème de cohésion. Si cet opérateur dispose d'un pouvoir de marché (monopole), il peut fournir aux citoyens une combinaison qualité de service-prix qui n'est pas optimale. Il peut arriver que certaines catégories d'utilisateurs ne soient pas correctement desservies ou qu'en l'absence de tarifs réglementés pour l'accès en gros, les prix de détail soient supérieurs à ceux pratiqués pour les mêmes services offerts dans des zones ou des régions du pays plus compétitives mais par ailleurs comparables. Si, en plus, les chances que d'autres opérateurs pénètrent le marché sont limitées, le financement d'une infrastructure alternative pourrait être une mesure appropriée.
- (162) Une «zone noire» correspond à une zone géographique donnée qui compte, ou comptera dans un avenir proche, au moins deux réseaux classiques à haut débit exploités par des opérateurs différents, où des services haut débit sont fournis dans des conditions de pleine concurrence (concurrence par les infrastructures), et où il est donc permis de supposer qu'il n'y a pas de défaillance du marché. Une intervention de l'État a donc très peu de chances d'offrir d'autres avantages ⁽⁸⁷⁾.
- (163) Selon les autorités islandaises, la zone du projet était, avant la construction du réseau, dépourvue de tout réseau à haut débit. Le Fonds a réalisé une carte détaillée en demandant des renseignements sur toutes les zones actuellement couvertes par un service haut débit [c'est-à-dire des zones qui disposaient d'un accès internet continu (ligne non commutée) d'au moins 512 kb/s pour un prix mensuel fixe raisonnable], ainsi que les zones en projet (pas encore desservies) qui seraient opérationnelles d'ici à juin 2008. Le Fonds a reçu des informations sur les zones de marché sous différentes formes à la fois de la part de fournisseurs de services haut débit et de

⁽⁸⁴⁾ Les lignes directrices de l'Autorité de surveillance AELE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit («les lignes directrices sur les réseaux à haut débit»), disponibles, en anglais, à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-IV—Application-of-state-aid-rules-in-relation-to-rapid-deployment-of-broadband-networks.pdf>.

⁽⁸⁵⁾ Pour une liste complète des décisions de la Commission prises dans le domaine du haut débit en application des règles relatives aux aides d'État, consulter l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

⁽⁸⁶⁾ Voir le point 57 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit et la note 17 ci-dessus.

⁽⁸⁷⁾ Voir le point 68 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

particuliers. Le but était de repérer des défaillances de marché, en distinguant les zones «grises», «noires» et «blanches» dans les régions éloignées d'Islande. La carte et l'analyse de la couverture du Fonds ont permis d'établir une liste précise de bâtiments qui ont ensuite été inclus dans le projet.

- (164) À la lumière de ce qui précède, l'Autorité considère donc les zones couvertes par le projet comme des «zones blanches» aux fins de l'application des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

3.3. Critère de mise en balance et lignes directrices sur les réseaux à haut débit/pratique décisionnelle

- (165) Pour apprécier la compatibilité d'une aide avec le fonctionnement de l'accord EEE, l'Autorité met en balance, d'une part, les effets positifs de la mesure d'aide pour atteindre un objectif d'intérêt commun et, d'autre part, ses effets potentiellement négatifs, tels qu'une distorsion des échanges et de la concurrence (ci-après le «critère de mise en balance»).

- (166) Pour l'application de ce critère de mise en balance, l'Autorité va se poser les questions suivantes ⁽⁸⁸⁾:

- a) La mesure d'aide vise-t-elle un objectif d'intérêt commun bien défini? En d'autres termes, l'aide proposée vise-t-elle à remédier à une défaillance du marché ou à atteindre un autre objectif?
- b) L'aide est-elle l'instrument le plus approprié pour atteindre l'objectif d'intérêt commun? Plus précisément:
 - i) l'aide constitue-t-elle un moyen d'action approprié; en d'autres termes, existe-t-il d'autres outils plus indiqués?
 - ii) l'aide a-t-elle un effet d'incitation, c'est-à-dire: modifie-t-elle le comportement des entreprises?
 - iii) la mesure d'aide est-elle proportionnée ou, en d'autres termes, le même changement de comportement pourrait-il être obtenu avec une aide moins importante?
- c) Les distorsions de concurrence et l'effet sur les échanges sont-ils limités, de sorte que le bilan global soit positif?

- (167) Conformément aux lignes directrices sur les réseaux à haut débit ⁽⁸⁹⁾, au moment d'appliquer le critère de mise en balance, l'Autorité examinera l'objectif de la mesure, sa conception et la nécessité de limiter les distorsions de concurrence.

3.3.1. Objectif de la mesure

3.3.1.1. Aide d'État dans les zones blanches

- (168) La connectivité à haut débit est un élément essentiel du développement, de l'adoption et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'économie et dans la société. Le projet concerne et cible exclusivement les «zones blanches» ⁽⁹⁰⁾.

- (169) L'Autorité estime, conformément aux lignes directrices sur les réseaux à haut débit, que ces zones peuvent en principe bénéficier d'une aide d'État, puisque le projet promeut la cohésion territoriale, sociale et économique et vise à remédier à une défaillance du marché avérée ⁽⁹¹⁾. Toutefois, afin de déclarer la mesure compatible avec l'accord EEE, certaines conditions doivent être remplies. Ces conditions seront évaluées dans les sections suivantes.

3.3.1.2. Un objectif d'intérêt commun bien défini

- (170) La connectivité à haut débit est un élément essentiel du développement, de l'adoption et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'économie et dans la société. Dans sa stratégie Europe 2020 du 3 mars 2010, «Une stratégie numérique pour l'Europe», la Commission a déclaré que «[l']objectif

⁽⁸⁸⁾ Voir par exemple la décision 2007/175/CE de la Commission du 19 juillet 2006 concernant l'aide d'État C 35/2005 que les Pays-Bas envisagent de mettre à exécution dans le cadre du développement d'un réseau à large bande à Appingedam (JO L 86 du 27.3.2007, p. 1) et la décision de la Commission concernant l'aide N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending Broadband Reach (JO C 150 du 17.6.2008, p. 3).

⁽⁸⁹⁾ Voir le point 28 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽⁹⁰⁾ Voir la définition de la note 17 et le considérant 160 ci-dessus.

⁽⁹¹⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 219/14/COL du 11 juin 2014 sur les régimes d'aides d'État en faveur du déploiement de la large bande (JO C 344 du 2.10.2014, p. 13, et supplément EEE n° 55 du 2.10.2014, p. 4), section 3.2.1.2.

est de garantir des bénéfices économiques et sociaux durables grâce à un marché numérique unique basé sur l'Internet à haut et très haut débit et des applications interopérables, permettant l'accès à l'Internet haut débit pour tous en 2013, l'accès à l'Internet à des débits beaucoup plus élevés (30 Mbps ou davantage) pour tous en 2020, et à 50 % ou davantage de ménages européens de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps»⁽⁹²⁾.

- (171) La stratégie Europe 2020 reconnaît l'importance de projets à haut débit afin d'accélérer la contribution des technologies haut débit à la croissance et à l'innovation dans tous les secteurs de l'économie et à la cohésion sociale et régionale. Le déploiement de nouveaux réseaux classiques et/ou de réseaux NGA à haut débit contribue à la création d'emplois ainsi qu'à l'amélioration des services de santé et d'éducation dans les zones visées.
- (172) En outre, le déploiement d'un réseau à haut débit contribue à réduire la «fracture numérique» qui divise un pays entre les zones ou régions qui offrent des services haut débit abordables et compétitifs et celles où de tels services n'existent pas. L'Autorité estime que sans une intervention publique, il existe un risque réel de voir apparaître une «fracture numérique» entre les différentes régions d'Islande, principalement entre les zones rurales et les zones urbaines. Cela pourrait mener à l'exclusion économique et sociale des habitants et des entreprises de la région et contribuer au dépeuplement de régions déjà peu peuplées. Même si les fractures numériques peuvent s'expliquer de plusieurs manières, l'absence d'infrastructure haut débit adaptée en est la cause la plus importante.
- (173) Par ailleurs, l'Autorité rappelle que la fourniture de services à haut débit à tous les citoyens européens d'ici à 2013 était l'un des principaux objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe⁽⁹³⁾. Le projet est donc à la fois conforme à la stratégie Europe 2020 et à la stratégie numérique pour l'Europe.
- (174) Selon les autorités islandaises, la présence d'une infrastructure à haut débit est un élément essentiel pour attirer des entreprises au sein de communautés locales, améliorer les conditions de vie des habitants, ainsi qu'accélérer la croissance et l'innovation dans tous les secteurs de l'économie locale. Ce régime a permis aux ménages et aux entreprises dans les zones visées d'avoir accès à des services haut débit abordables. Il s'agit également d'un objectif d'intérêt commun, puisque les services haut débit doivent être disponibles à des prix abordables afin de garantir qu'un maximum de citoyens profitent de l'aide publique⁽⁹⁴⁾. Sans cette aide, le coût du déploiement de l'infrastructure à haut débit requise sera très élevé pour des opérateurs privés dans des régions peu peuplées et il se traduira par des prix de détails élevés, qui ne seraient pas abordables pour tous les citoyens. En conséquence, le financement public de l'infrastructure à haut débit a non seulement garanti la disponibilité du haut débit mais a aussi fait en sorte que les services soient fournis à des prix abordables conformément à la stratégie numérique. En d'autres termes, le projet permet l'accès à des services haut débit de détail dans les zones visées (c'est-à-dire dans des zones faiblement peuplées, principalement des zones rurales) à des prix similaires à ceux applicables dans des zones plus peuplées (c'est-à-dire les zones urbaines).
- (175) L'Autorité estime que le soutien au déploiement du réseau à haut débit dans des zones blanches rurales et insuffisamment desservies, où le haut débit n'est pas encore disponible, permet de promouvoir la cohésion territoriale sociale et économique et de remédier aux défaillances du marché⁽⁹⁵⁾. Le déploiement d'un réseau à haut débit contribue également à réduire la «fracture numérique» qui divise un pays entre les zones ou régions qui offrent des services haut débit abordables et compétitifs et celles où de tels services n'existent pas⁽⁹⁶⁾.
- (176) Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité conclut que l'aide poursuit des objectifs concrets de cohésion et de développement économique, qui sont considérés comme des objectifs d'intérêt commun bien définis.

⁽⁹²⁾ Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive [COM(2010) 2020], p. 12.

⁽⁹³⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie numérique pour l'Europe [COM(2010) 245], ainsi qu'en a pris acte le Comité parlementaire mixte de l'EEE dans la résolution adoptée lors de sa 37^e réunion le 26 octobre 2011. Le document peut être consulté à l'adresse suivante: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?jessionid=Y4vLTX8KtHt58G2x4R1h26h11zYRjchHnMBhTTx3cKhqvYf4R8m0l-1629905942?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?jessionid=Y4vLTX8KtHt58G2x4R1h26h11zYRjchHnMBhTTx3cKhqvYf4R8m0l-1629905942?uri=CELEX:52010DC0245R(01)). La stratégie numérique pour l'Europe a fixé l'objectif de mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013 et vise à faire en sorte que, d'ici à 2020, l'accès aux services NGA ait fortement augmenté (tous les Européens devraient avoir accès à des vitesses de connexion bien supérieures, de plus de 30 Mbps, et 50 % au moins des ménages devraient être abonnés à des connexions internet de plus de 100 Mbps).

⁽⁹⁴⁾ L'accès à des services à haut débit abordables est aussi l'un des objectifs de la stratégie numérique, voir <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/about-broadband>

⁽⁹⁵⁾ Voir le point 62 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽⁹⁶⁾ Voir par exemple la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 231/11/COL précitée à la note 73 ci-dessus, section 3.2.1.2.

3.3.1.3. La mesure permet-elle de remédier à une défaillance de marché?

- (177) Comme il a déjà été indiqué, puisque seules les zones blanches pourront bénéficier d'une aide d'État, l'Autorité reconnaît l'existence d'une défaillance du marché dans ces zones. En d'autres termes, le marché, livré à lui-même, ne parvient pas, en l'absence d'intervention, à fournir un résultat positif pour la société ⁽⁹⁷⁾.

3.3.2. Nature de la mesure et nécessité de limiter la distorsion de concurrence

3.3.2.1. L'aide est-elle le moyen adapté?

- (178) Comme indiqué au point 40 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, l'Autorité reconnaît que la réglementation ex ante pourrait stimuler le développement de réseaux à haut débit dans les zones urbaines et les régions plus densément peuplées, mais elle n'est pas suffisante pour corriger une défaillance du marché liée au manque d'investissements privés dans les infrastructures dans certaines zones.
- (179) L'Autorité n'a pas reçu d'informations quant à la question de savoir si les autorités islandaises envisageaient d'autres moyens que le financement public du réseau à haut débit afin de remédier à cette défaillance de marché. Toutefois, l'Autorité, ainsi que la Commission, a déjà examiné l'utilisation de subventions ou d'incitations fiscales à des utilisateurs finaux, ainsi que la possibilité de mettre en place une réglementation ex ante ⁽⁹⁸⁾. Il a été jugé peu probable que ces mesures donnent lieu à des investissements suffisants pour la fourniture de services à haut débit dans des zones insuffisamment desservies.
- (180) Comme indiqué précédemment, seuls des services limités de connexions à l'internet à bas débit étaient disponibles dans la zone concernée et la réalisation de la carte a montré que les opérateurs privés ne prévoyaient pas de mettre à niveau leur infrastructure à haut débit. En outre, les autorités islandaises ont noté que les grands fournisseurs de services internet n'avaient manifesté aucun intérêt pour l'amélioration des connexions à l'internet dans la zone en question ou pour l'investissement dans une infrastructure à haut débit dans un avenir proche ⁽⁹⁹⁾. Aussi, dans certaines situations, comme dans le cas présent, où il a été confirmé qu'une zone donnée est caractérisée par un sous-développement significatif au niveau de l'infrastructure et de services à haut débit, il semble qu'il n'y ait pas d'autre solution que de consentir un financement public pour résoudre l'absence de connectivité au haut débit.
- (181) L'Autorité conclut donc que le financement public pour la fourniture de services à haut débit est un moyen adapté pour atteindre les objectifs fixés.

3.3.2.2. L'aide a-t-elle un effet d'incitation?

- (182) Conformément aux lignes directrices sur les réseaux à haut débit ⁽¹⁰⁰⁾, afin d'apprécier l'existence d'un effet d'incitation, il est nécessaire d'examiner si les investissements concernés dans le haut débit auraient été réalisés en l'absence d'un financement public.
- (183) La consultation publique organisée par les autorités islandaises a montré qu'il était peu probable qu'un réseau à haut débit couvrant les bâtiments non desservis soit fourni par le marché dans un avenir proche. Avec l'apport d'un soutien financier au déploiement du réseau, les soumissionnaires de l'appel d'offres public ont modifié leurs décisions d'investissement. Par conséquent, l'Autorité conclut que l'aide fournissait une incitation à l'investissement pour que le fournisseur sélectionné déploie une infrastructure à haut débit dans des zones dans lesquelles il n'aurait autrement pas investi.

⁽⁹⁷⁾ Voir points 33 à 35 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽⁹⁸⁾ Voir par exemple la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 231/11/COL précitée à la note 73 ci-dessus, et la décision de la Commission concernant l'aide N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending broadband reach (JO C 150 du 17.6.2008, p. 3), considérants 54 et 55.

⁽⁹⁹⁾ Les autorités islandaises ont contacté des opérateurs privés afin d'établir si un investisseur était disposé à fournir une connectivité au haut débit aux bâtiments en question. Après avoir constaté que la fourniture de ce service ne suscitait aucun intérêt, les autorités islandaises ont conclu que ces zones pâtissaient effectivement d'une défaillance du marché et qu'en l'absence d'une intervention publique, elles n'auraient pas accès à une connexion à l'internet à haut débit dans un avenir proche.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir le point 41 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

3.3.2.3. Proportionnalité de l'aide et limitation de la distorsion de la concurrence et effet sur les échanges

Carte détaillée et analyse de la couverture

- (184) Les autorités islandaises ont réalisé une carte détaillée et une analyse de la couverture en 2007. Aussi, les conditions et la structure de la concurrence dans la zone donnée ont été analysées et toutes les parties prenantes concernées par la mesure applicable ont été consultées. Dans ce contexte, l'Autorité estime que l'élaboration de la carte et l'analyse de la couverture ont contribué à limiter les effets potentiels des distorsions de la concurrence.
- (185) Le retrait de WBS du marché a donné lieu à une modification substantielle de la liste des bâtiments qui ne bénéficiaient pas, et ne bénéficieraient pas, de la couverture à haut débit aux conditions de marché dans un avenir proche. Par la suite, les autorités islandaises ont lancé un nouvel appel afin de trouver des propositions pour fournir des services aux bâtiments initialement couverts par les plans de WBS. Cet appel a été lancé par la publication d'une annonce dans la presse qui, selon les autorités islandaises, était conforme à une communication précédente avec le marché. Cette méthode de communication permettait à tous les fournisseurs de services d'informer les autorités islandaises d'éventuels projets de déploiement dans la zone. L'Autorité est donc d'avis que l'annonce dans la presse était un moyen approprié de communication dans cette situation.

Consultation publique

- (186) Les lignes directrices sur les réseaux à haut débit imposent une obligation de lancer une consultation publique auprès des opérateurs existants au moyen d'une procédure ouverte et transparente afin de s'assurer que les fonds publics sont uniquement utilisés dans des zones blanches couvertes par le haut débit classique ou des zones blanches NGA ⁽¹⁰¹⁾.
- (187) Comme indiqué précédemment, le Fonds a mené une analyse des conditions de concurrence sur le marché et des futurs plans de déploiement en consultant les parties prenantes au moyen d'une annonce publique, parue dans le journal national *Morgunblaðið* afin de garantir la pleine transparence. En agissant de la sorte, le Fonds a veillé à limiter les effets potentiels de distorsion de la concurrence.

Procédure d'appel d'offres ouvert / Offre économiquement la plus avantageuse

- (188) L'Autorité voudrait souligner que, bien que la directive relative aux marchés publics ne s'applique pas à la passation de marchés publics ayant pour objet des réseaux et services à haut débit ⁽¹⁰²⁾, la passation de marchés publics est néanmoins soumise aux principes fondamentaux d'un traitement équitable et non discriminatoire ⁽¹⁰³⁾. Il ressort également des lignes directrices sur les réseaux à haut débit que lorsque l'autorité chargée de l'octroi de l'aide décide de sélectionner un opérateur tiers pour déployer et exploiter l'infrastructure subventionnée, le processus de sélection doit respecter l'esprit et les principes qui sous-tendent les directives relatives aux marchés publics ⁽¹⁰⁴⁾. L'appel d'offres ouvert permet de garantir le traitement équitable et non discriminatoire de tous les soumissionnaires, de réduire les coûts budgétaires, de limiter l'aide d'État potentielle et de réduire le caractère sélectif de la mesure. L'utilisation d'appels d'offres ouverts en vue de promouvoir ces objectifs dans le déploiement du haut débit a été reconnue par la pratique décisionnelle de la Commission précédant l'accord en cours d'appréciation ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Voir le point 74 b) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹⁰²⁾ Voir l'article 13 de la directive 2004/18/CE.

⁽¹⁰³⁾ La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé dans sa jurisprudence que les règles du marché intérieur du traité s'appliquent également aux marchés qui ne relèvent pas du champ d'application des directives relatives aux marchés publics, tant que le marché est dans l'intérêt pour les opérateurs économiques situés dans d'autres États membres. Voir, à titre d'exemple, l'arrêt *Telaustria et Telefonadress*, C-324/98, EU:C:2000:669, point 60; l'arrêt *Coname*, C-231/03, EU:C:2005:487, point 16, et l'arrêt *Parking Brixen*, C-458/03, EU:C:2005:605, point 46. Voir aussi la communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives relatives aux marchés publics (JO C 179 du 28.11.2001, p. 2).

⁽¹⁰⁴⁾ Voir le point 74 c) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹⁰⁵⁾ Voir par exemple les décisions de la Commission concernant l'aide d'État N 508/08, *Provision of Remote Broadband Services in Northern Ireland (Royaume-Uni)* (JO C 18 du 24.1.2009, p. 1), l'aide d'État N 475/2007, *National Broadband Scheme (NBS) (Irlande)* (JO C 282 du 24.11.2007, p. 1) et l'aide d'État N 157/06, *South Yorkshire Digital region Broadband Project (Royaume-Uni)* (JO C 80 du 13.4.2007, p. 1).

- (189) Dans le contexte d'une procédure de mise en concurrence, les lignes directrices sur les réseaux à haut débit soulignent que l'autorité chargée de l'octroi de l'aide fixe les critères d'attribution qualitatifs sur la base desquels l'offre est retenue ⁽¹⁰⁶⁾. Les lignes directrices sur les réseaux à haut débit précisent également qu'afin de diminuer le montant de l'aide à octroyer, tout en restant dans des conditions de qualité similaires, voire identiques, le soumissionnaire qui demande le plus faible taux de subventions devrait, en principe, obtenir un plus grand nombre de points de priorité lors de l'évaluation générale de son offre ⁽¹⁰⁷⁾. L'autorité chargée de l'octroi de l'aide précise toujours au préalable la pondération relative qu'elle affectera à chacun des critères (qualitatifs) choisis.
- (190) Dans le cas présent, le STC a, au nom du Fonds, publié la description de l'appel d'offres sur son site internet et dans la presse nationale en février 2008. Conformément au point 74 c) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, les informations concernant la procédure d'appel d'offres ont été publiées sur un site internet central au niveau national, c'est-à-dire le site internet du STC ⁽¹⁰⁸⁾, et l'appel d'offres a également été annoncé sur le site internet du ministère de l'intérieur ⁽¹⁰⁹⁾. La description de l'appel d'offres comprenait des critères d'attribution clairs, dont le but était de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Quatre critères d'évaluation ont été utilisés: i) le prix total (50 %); ii) la vitesse de construction (15 %); iii) la vitesse de téléchargement (25 %); et iv) le GSM 2G (optionnel) (10 %). À la suite de la publication de l'appel d'offres, le STC a entamé des discussions avec les soumissionnaires intéressés, ce qui a reporté la date limite de remise des offres au 4 septembre 2008. Le STC a reçu cinq offres valables et l'offre ayant obtenu la meilleure note sur la base des critères d'attribution a ensuite été retenue ⁽¹¹⁰⁾.
- (191) Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité estime que le STC a, au nom du Fonds, mené une procédure d'appel d'offres ouverte et transparente afin de choisir le fournisseur du réseau à haut débit. En outre, il apparaît clairement que le principe d'égalité de traitement a été respecté puisque tous les soumissionnaires intéressés étaient parfaitement informés que le prix était de loin le critère le plus important de l'appel d'offres, puisqu'il représentait 50 % des critères d'attribution.
- (192) Une fois la procédure d'appel d'offres clôturée, WBS s'est retiré du marché. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de bâtiments nécessitant des services à haut débit. Par conséquent, des modifications ont été apportées à l'accord avec le fournisseur retenu concernant la portée, la compensation et la période de déploiement. En raison de circonstances exceptionnelles et imprévues de l'économie islandaise, des modifications ont également été effectuées en ce qui concerne l'indexation des paiements totaux ⁽¹¹¹⁾.
- (193) La plaignante affirme que d'autres soumissionnaires n'ont pas eu la possibilité de soumettre des offres pour les bâtiments supplémentaires et que l'augmentation du nombre d'emplacements ne conduit pas nécessairement à une augmentation des coûts et un allongement de la période de déploiement.
- (194) L'Autorité reconnaît que les modifications apportées au projet d'accord figurant dans le dossier d'appel d'offres sont significatives et que, bien que les règles de passation des marchés publics de l'EEE autorisent que certaines modifications soient apportées à l'accord par la voie de négociations après que le fournisseur a été choisi, les modifications dépassent les limites établies dans la directive relative aux marchés publics ⁽¹¹²⁾. Comme indiqué précédemment, la directive relative aux marchés publics ne s'applique pas à la procédure en question puisque les marchés publics concernant la construction de réseaux de télécommunications sont exclus de son champ d'application ⁽¹¹³⁾. Toutefois, le processus de sélection doit respecter l'esprit et les principes qui sous-tendent les directives relatives aux marchés publics ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Voir point 74 d) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹⁰⁷⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁸⁾ <http://www.rikiskaup.is/>

⁽¹⁰⁹⁾ <http://www.innanrikisraduneyti.is/sam/frettir/nr/22547>

⁽¹¹⁰⁾ Voir le tableau au considérant 18.

⁽¹¹¹⁾ Les modifications sont expliquées de façon détaillée à la section I.3.1.4 de la présente décision. Voir également les considérants 27 et 61 ci-dessus.

⁽¹¹²⁾ Voir par exemple l'article 31, paragraphe 4, point a) de la directive 2004/18/CE, qui dispose ce qui suit: «[...] pour les travaux ou services complémentaires qui ne figurent pas dans le projet initialement envisagé ni dans le contrat initial et qui sont devenus nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution de l'ouvrage ou du service tel qu'il y est décrit, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui exécute cet ouvrage ou ce service:

— lorsque ces travaux ou services complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché initial sans inconvénient majeur pour les pouvoirs adjudicateurs,

ou

— lorsque ces travaux ou services, quoiqu'ils soient séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son perfectionnement.

Toutefois, le montant cumulé des marchés passés pour les travaux ou services complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché initial;».

⁽¹¹³⁾ Ibidem, article 13.

⁽¹¹⁴⁾ Voir le point 74 c) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

- (195) Il apparaît clairement que le prix payé à Síminn à la suite à l'extension de la portée du projet demeurait très inférieur au prix offert par les autres soumissionnaires ⁽¹¹⁵⁾, et au prix préalablement estimé par le Fonds. Les modifications peuvent donc être justifiées en raison de la différence entre les prix. Par ailleurs, il apparaît clairement au chapitre 2.3.4 de la description de l'appel d'offres, intitulé «Nouvelles connexions et obligation de connecter» (traduction libre), que le prix unitaire moyen de l'appel d'offres initial serait utilisé comme référence en cas d'élargissement imprévu de la portée du projet. En fait, le chapitre susmentionné demande expressément l'application d'une méthode du prix moyen lors de l'évaluation du coût de nouveaux sites ajoutés au projet.
- (196) En outre, conformément à la jurisprudence constante, l'Autorité estime qu'il peut être acceptable, du moins dans des circonstances extrêmes, que les États substituent une certitude à une incertitude et obtiennent à cet égard un rendement déterminé et satisfaisant en remplacement d'un rendement aléatoire ⁽¹¹⁶⁾. Par conséquent, considérant que le but de mener un appel d'offres est d'obtenir le prix le plus bas pour la communauté, que les critères d'attribution mettent l'accent sur le prix, que la méthode du prix moyen figure dans le dossier d'appel d'offres, et qu'il existe de grandes différences entre les offres soumises, l'Autorité estime que le traitement équitable et non discriminatoire de tous les soumissionnaires a été garanti dans le cas présent et que le processus de sélection et l'extension de la portée du projet ont respecté l'esprit et les principes qui sous-tendent les directives relatives aux marchés publics.
- (197) Enfin, concernant le passage de l'indexation sur les prix à la consommation à l'indexation sur une monnaie étrangère, la plaignante soutient que cela a entraîné une augmentation des paiements à Síminn en raison de la dévaluation de la couronne islandaise à la suite de la crise financière. Les autorités islandaises ont confirmé que ces modifications n'induisaient pas que les risques étaient entièrement à leur charge, puisque Síminn supportait également des coûts supplémentaires liés à d'autres aspects du projet sans lien avec le taux de change de la couronne danoise, à savoir les coûts de la main-d'œuvre, du pétrole et d'autres intrants ⁽¹¹⁷⁾. Elles ont aussi démontré que, même après l'introduction de ces modifications dans l'accord, le montant de l'aide nécessaire demeurait très inférieur à la deuxième offre valable la plus basse ainsi qu'à l'estimation des coûts du Fonds.
- (198) À la lumière de ce qui précède, l'Autorité conclut que, dans l'ensemble, l'appel d'offres et le processus de sélection ont respecté l'esprit et les principes qui sous-tendent les directives relatives aux marchés publics et que les autorités islandaises ont sélectionné l'offre économiquement la plus avantageuse.

Neutralité technologique

- (199) Conformément au point 74 e) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, l'appel d'offres ne devrait favoriser ou exclure aucune technologie ou plateforme de réseau particulière. Les soumissionnaires devraient donc être autorisés à proposer les services à haut débit requis en utilisant ou en combinant la ou les technologies qu'ils jugent les mieux appropriées. Sur la base des critères d'appel d'offres objectifs, l'autorité chargée de l'octroi de l'aide devrait alors être habilitée à retenir la solution technologique ou la combinaison de technologies la plus appropriée.
- (200) Conformément à l'article 2.1 de la description de l'appel d'offres, le projet était technologiquement neutre et il n'y avait aucune spécification particulière sur la façon dont le réseau devrait être construit ou la solution technologique qui devrait être utilisée. L'appel d'offres n'a favorisé aucune technologie ou plateforme de réseau particulière, laissant les soumissionnaires déterminer les solutions technologiques les plus appropriées pour connecter les bâtiments recensés lors de l'élaboration de la carte. L'appel d'offres était donc ouvert à toutes les solutions techniques et, par conséquent, était technologiquement neutre, comme requis dans les lignes directrices sur les réseaux à haut débit. L'Autorité estime qu'en appliquant le principe de neutralité technologique, la technologie ou la combinaison de technologies la plus appropriée a été retenue ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Voir le tableau à la section I.2.1.3 ci-dessus.

⁽¹¹⁶⁾ Voir par exemple l'arrêt Pays-Bas et ING Groep/Commission, T-29/10, EU:T:2012:98, point 123.

⁽¹¹⁷⁾ Document n° 687314.

⁽¹¹⁸⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 219/14/COL du 11 juin 2014 sur les régimes d'aides d'État en faveur du déploiement de la large bande (JO C 344 du 2.10.2014, p. 13, et supplément EEE n° 55 du 2.10.2014, p. 4), considérant 125, point e).

Utilisation de l'infrastructure existante

- (201) Conformément aux lignes directrices sur les réseaux à haut débit, les États de l'AELE devraient encourager les soumissionnaires à utiliser toute infrastructure existante disponible afin d'éviter le double emploi inutile et coûteux des ressources et de réduire le montant du financement public ⁽¹¹⁹⁾. Comme indiqué précédemment, les bâtiments en question n'étaient, avant la construction du réseau, couverts par aucune infrastructure à haut débit. En outre, l'Autorité n'a reçu aucune indication d'opérateurs de réseau ou de parties intéressées concernant un double emploi coûteux des ressources dans le cas présent.
- (202) Dans ce contexte, l'utilisation de l'infrastructure existante ne semble pas jouer un rôle important dans le déploiement du réseau subventionné.

Accès en gros

- (203) Le fait d'imposer l'accès effectif en gros de tiers à une infrastructure à haut débit subventionnée est un élément obligatoire de toute mesure d'aide publique au financement de la construction d'une nouvelle infrastructure à haut débit. L'accès en gros permet, en particulier, à des opérateurs tiers de concurrencer le soumissionnaire retenu (si ce dernier est aussi présent sur le marché de détail) et de renforcer le choix des consommateurs et la concurrence dans les régions concernées par la mesure d'aide, tout en évitant en même temps la création de monopoles régionaux de fourniture de services ⁽¹²⁰⁾. Par ailleurs, le fait d'accorder l'accès en gros effectif aux concurrents réduit au minimum les effets de distorsion de la concurrence engendrés par toute aide d'État.
- (204) L'importance d'accorder l'accès en gros effectif de tiers aux réseaux subventionnés a été soulignée par la pratique de la Commission qui précède l'accord en cours d'appréciation ⁽¹²¹⁾.
- (205) Les lignes directrices sur les réseaux à haut débit soulignent également que les obligations d'accès en gros imposées à un réseau subventionné devraient être alignées sur les obligations d'accès prévues par la réglementation sectorielle. Toutefois, en principe, les entreprises subventionnées devraient fournir un éventail de produits d'accès en gros plus large que celui imposé par les autorités réglementaires nationales (ci-après les «ARN») en vertu de la réglementation sectorielle, car le bénéficiaire de l'aide s'appuie non seulement sur ses propres ressources mais aussi sur l'argent des contribuables pour déployer sa propre infrastructure. L'accès à ces produits en gros devrait être accordé dès que possible avant le début de l'exploitation du réseau ⁽¹²²⁾.
- (206) À la suite de leur analyse du marché de la fourniture en gros d'accès à une infrastructure à haut débit en 2008, l'ARN islandaise, la PTA), a demandé à Síminn (en tant qu'entreprise désignée comme étant une entreprise puissante sur le marché) de satisfaire toutes les demandes justes et raisonnables d'autres entreprises de communications électroniques concernant l'accès ouvert à l'infrastructure de réseaux spécialisés reliée à la boucle locale en cuivre pour le marché de gros, y compris la possibilité d'avoir des services à haut débit fournis à divers points le long du réseau ⁽¹²³⁾. Il était spécifié que Síminn devait, entre autres, répondre aux demandes raisonnables et appropriées d'accès aux options 1, 2, 3 et 4 telles que définies au considérant 32 ci-dessus. Cette décision de la PTA est citée dans la description de l'appel d'offres.

⁽¹¹⁹⁾ Voir le point 74 f) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹²⁰⁾ Voir le point 74 g) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹²¹⁾ Voir la décision 2008/729/CE de la Commission du 11 décembre 2007 relative à une aide accordée par la commune d'Amsterdam en faveur de Glasvezelnet Amsterdam pour un investissement dans un réseau d'accès en fibre optique — Mesure d'aide C 53/06 (ex N 262/05, ex CP 127/04) (JO L 247 du 16.9.2008, p. 27), considérant 96, décision de la Commission concernant l'aide N 14/2008, Broadband in Scotland — Extending Broadband Reach (Royaume-Uni) (JO C 150 du 17.6.2008, p. 3), considérant 57, point c), et décision de la Commission concernant l'aide N 475/2007, National Broadband Scheme («NBS») (Irlande) (JO C 282 du 24.11.2007, p. 1), considérant 45, point e).

⁽¹²²⁾ Voir le point 74 g) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹²³⁾ Décision n° 8/2008 de la PTA (voir note 33 ci-dessus).

- (207) En effet, le cadre réglementaire de l'Union pour les communications électroniques cherche à faciliter la concurrence en faisant en sorte que de nouveaux arrivants dépendent progressivement davantage de leur propre infrastructure avec le temps lorsque cela constitue une solution efficace pour eux ⁽¹²⁴⁾. La réglementation qui encourage l'investissement efficace dans l'infrastructure des entreprises mêmes est considérée comme plus favorable à la promotion de la concurrence effective et auto-entretenu. Cela a donné lieu à une approche réglementaire des marchés des communications électroniques selon laquelle, en présence d'un pouvoir de marché significatif, des produits d'accès multiples à différents niveaux de la hiérarchie du réseau sont simultanément à la disposition d'autres opérateurs. De telles options d'accès différenciées s'adaptent à des niveaux différents de déploiement du réseau des autres fournisseurs. Comme l'a fait observer le Groupe des régulateurs européens («GRE», à présent dénommé Organe des régulateurs européens des communications électroniques ou «ORECE»), l'emploi d'une «échelle des investissements» pour la régulation est un principe bien établi du cadre réglementaire actuel dans le domaine des réseaux et services de communications électroniques ⁽¹²⁵⁾.
- (208) Outre les pratiques réglementaires établies sur l'accès en gros effectif aux services à haut débit, les décisions en matière d'aides d'État ont aussi apporté un caractère dynamique à la gamme d'options d'accès requises. Par exemple, les décisions de 2006/2007 concernant un investissement dans un réseau d'accès en fibre optique ⁽¹²⁶⁾, l'accès en gros devait être accordé à la fois au niveau de la couche passive ⁽¹²⁷⁾ et de la couche active ⁽¹²⁸⁾ du réseau. En outre, une décision de 2010 concernant le déploiement de réseaux à très haut débit en France ⁽¹²⁹⁾, l'accès en gros devait être requis à tous les niveaux de l'infrastructure subventionnée. Dans la mesure où le soutien a été accordé pour l'infrastructure de réseau passive (par exemple, fourreaux, fibres noires), l'accès au niveau passif du réseau devait être facilité comme prévu dans une décision prise par l'ARN française, l'ARCEP, en 2010 ⁽¹³⁰⁾. Toutefois, un produit d'accès actif devait également être fourni à toute partie tierce faisant une demande raisonnable d'un tel produit ⁽¹³¹⁾. La demande était considérée raisonnable si les trois conditions suivantes étaient remplies: i) le demandeur d'accès présente un plan d'entreprise cohérent justifiant l'activation du réseau; ii) le demandeur d'accès montre qu'il n'a pas les moyens financiers d'installer son équipement actif; et iii) aucun produit d'accès actif n'est déjà offert dans la même zone géographique par un opérateur privé à des prix équivalents à ceux pratiqués dans des zones plus densément peuplées ⁽¹³²⁾.
- (209) Si les exemples ci-dessus se réfèrent principalement à l'accès en gros à des réseaux fixes, l'Autorité estime que des doutes persistent quant à la question de savoir si une approche similaire d'accès dynamique ne serait pas également applicable en cas d'accès à l'internet en gros à des réseaux utilisant des technologies d'accès mobiles. À titre d'exemple, lorsque les ARN repèrent un pouvoir de marché significatif sur le marché de gros pour les services d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile dans un contexte de réglementation, un éventail de différentes mesures correctives en matière d'accès est facilité par la reconnaissance des différents niveaux du déploiement du réseau des opérateurs du marché. Dans sa constatation de 2007 de l'existence d'une position

⁽¹²⁴⁾ Voir, à titre d'exemple, l'article 8, paragraphe 5, point c), de l'acte visé au point 5cl de l'annexe XI de l'accord EEE [directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33)], intégrée à l'accord EEE par la décision du Comité mixte n° 11/2004 du 6 février 2004 modifiant l'annexe II (Réglementations techniques, normes, essais et certification), l'annexe X (Services audiovisuels) et l'annexe XI (Services des télécommunications) de l'accord EEE (JO L 116 du 22.4.2004, p. 60, et supplément EEE n° 20 du 22.4.2004, p. 14), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques (JO L 167 du 29.6.2009, p. 12)], intégré à l'accord EEE par la décision du Comité mixte de l'EEE n° 107/2009 du 22 octobre 2009 modifiant l'annexe XI (Services des télécommunications) de l'accord EEE (JO L 334 du 17.12.2009, p. 4, et supplément EEE n° 68 du 17.12.2009, p. 4), qui fixe l'un des objectifs du cadre réglementaire, qui est de promouvoir, s'il y a lieu, la concurrence fondée sur les infrastructures.

⁽¹²⁵⁾ ERG 06(33), «Revised ERG Common Position on the Approach to Appropriate Remedies in the ECNS Regulatory Framework», mai 2006.

⁽¹²⁶⁾ Voir la note 121 ci-dessus et la décision 2008/729/CE.

⁽¹²⁷⁾ Par «accès au réseau passif», on entend l'accès au réseau passif sans appareils électroniques (c'est-à-dire des éléments physiques de réseau tels que des fourreaux, des fibres, des armoires, etc.).

⁽¹²⁸⁾ Par «accès au réseau actif», on entend l'accès au réseau activé (c'est-à-dire où les systèmes ou les composants techniques nécessaires à l'exploitation du réseau sont en place, tels que les commutateurs, les routeurs et les répartiteurs).

⁽¹²⁹⁾ Décision de la Commission concernant l'aide N 330/2010, Programme national «Très Haut Débit» — Volet B (France) (JO C 364 du 14.12.2011, p. 1).

⁽¹³⁰⁾ Devaient ainsi être proposés une offre de raccordement du réseau du demandeur en amont, un raccordement entre des portions du réseau considéré et un raccordement vers les utilisateurs finals.

⁽¹³¹⁾ À cet égard, cette forme d'activité du réseau n'était pas financée par le programme, mais l'accès à des produits actifs en gros était néanmoins requis en cas de demande raisonnable de ces produits.

⁽¹³²⁾ Voir la décision de l'Autorité n° 231/11/COL, précitée à la note 73 ci-dessus, considérant 24.

dominante sur le marché de gros d'accès et de départ d'appel pour la téléphonie mobile en Islande, la PTA a observé que, compte tenu de la diversité du marché de la téléphonie mobile et des différents besoins des parties qui pourraient, de façon concevable, rechercher un accès, toutes les formes d'accès en gros qui peuvent raisonnablement être accordées et qui peuvent promouvoir la concurrence sur le marché de détail devraient relever du champ d'application de l'obligation d'accès ⁽¹³³⁾. À cet égard, Síminn était tenu de satisfaire toutes les demandes d'accès raisonnables et appropriées à: i) l'itinérance nationale ⁽¹³⁴⁾; ii) la colocalisation et l'utilisation conjointe ⁽¹³⁵⁾; iii) l'accès des opérateurs de réseau mobile virtuel ⁽¹³⁶⁾; et iv) la revente ⁽¹³⁷⁾.

- (210) Il ressort de l'article 2.1 de la description de l'appel d'offres, qui correspond à l'annexe 1 de l'accord, que le projet en cours d'appréciation était technologiquement neutre. Conformément à ce principe, Síminn a déployé le réseau financé par des fonds publics en utilisant l'ADSL, l'UMTS, le satellite et la technologie Wi-Fi ⁽¹³⁸⁾. Ainsi, afin d'éviter les distorsions potentielles de la concurrence sur les marchés des communications électroniques où des aides d'État sont mobilisées, il apparaît que les opérateurs tiers devraient généralement se voir accorder l'accès en gros effectif d'une manière technologiquement neutre et raisonnablement adaptée à leurs besoins d'accès respectifs.
- (211) Les autorités islandaises ont montré que le début des activités de commercialisation et de vente pour chaque section du projet a été annoncé publiquement sur le site internet du Fonds d'août 2009 à août 2010. Par ailleurs, afin de ne favoriser aucun des fournisseurs de services, les foyers et les entreprises participant au projet ont reçu une lettre du Fonds pour expliquer la nature du projet et informer les citoyens qu'ils pouvaient, à partir d'une certaine date, commencer à commander le service à tout fournisseur de services internet disposé à leur fournir. Il était expressément précisé dans la lettre que le projet était ouvert à tous les fournisseurs de services. Le Fonds a également fait parvenir une notification à toutes les sociétés de télécommunication enregistrées auprès de la PTA à l'époque, y compris tous les FSI, les informant que les nouvelles infrastructures étaient disponibles. Par conséquent, tous les FSI présents sur le marché avaient la possibilité de lancer des services concurrentiels de détail en même temps que Síminn.
- (212) Conformément à l'annexe 2 de l'accord, le vendeur est libre de proposer les options 1 et 4, mais est obligé de proposer l'option 3 chaque fois que la technologie à haut débit ADSL est utilisée dans le projet (voir considérant 33 ci-dessus) ⁽¹³⁹⁾. Parallèlement, l'annexe 2 de l'accord dispose toutefois que l'accès en gros aux services basés sur l'ADSL devrait être accordé aux mêmes conditions que celles établies par la décision n° 8/2008 de la PTA concernant l'accès en gros à l'internet haut débit, ce qui a obligé Síminn à proposer les options 1, 2, 3 et 4 ⁽¹⁴⁰⁾.
- (213) En outre, lorsque la technologie UMTS est utilisée pour fournir des services à haut débit dans le cadre du projet, le vendeur est uniquement tenu de proposer l'accès de l'option 4. Selon les autorités islandaises, la raison principale de cette modalité est que le vendeur a besoin d'avoir un accès et un contrôle total sur le réseau UMTS du début à la fin. L'option 4 est fondée sur la définition de service de base énoncée au chapitre 2.2.9 du dossier d'appel d'offres, qui désigne un service traditionnel de revente d'internet selon lequel le revendeur n'exploite

⁽¹³³⁾ Voir la décision n° 4/2007 de la PTA relative à la désignation disposant d'un pouvoir de marché significatif et à l'imposition d'obligations sur le marché pour les services d'accès et de départ d'appel sur les réseaux publics de téléphonie mobile (marché 15), et l'analyse du marché de gros pour les services d'accès et de départ d'appel sur les réseaux publics de téléphonie mobile (marché 15), 5 février 2007.

⁽¹³⁴⁾ On entend par «itinérance nationale» un accord conclu entre les opérateurs d'infrastructure de réseau mobile pour utiliser le réseau des autres opérateurs afin de fournir des services dans une zone géographique où ils ne disposent pas encore de couverture.

⁽¹³⁵⁾ Cela fait référence à une obligation de Síminn d'offrir aux autres opérateurs de réseaux mobiles la possibilité de placer physiquement leur équipement sur un domaine existant ou une infrastructure mobile (comme des fourreaux à câbles, des bâtiments et des structures ou des pylônes) ou de les utiliser conjointement.

⁽¹³⁶⁾ On entend par «opérateur de réseau mobile virtuel» un fournisseur de services mobiles qui ne dispose pas de ses propres ressources spectrales et peut ou non posséder sa propre infrastructure de réseau mobile, en fonction du modèle d'entreprise particulier poursuivi et de la mesure dans laquelle il dépend des installations fournies par le réseau mobile hôte. Selon la définition de la PTA dans sa décision n° 4/2007, dans des cas d'accès à des réseaux purement virtuels, l'opérateur du réseau virtuel contrôle le système nécessaire à l'interconnexion et à l'itinérance sur les réseaux d'autres opérateurs mais ne possède pas de système de distribution (c'est-à-dire la partie sans fil du réseau de téléphonie mobile).

⁽¹³⁷⁾ Généralement, un revendeur ne dispose ni de spectre mobile ni d'infrastructures de réseaux, mais entretient la relation de clientèle directe et peut se charger, entre autres, de la facturation au client, de la commercialisation et de la vente du service aux utilisateurs finals sous une marque indépendante. Selon la définition de la PTA dans sa décision n° 4/2007, le revendeur ne possède aucune infrastructure de réseau mobile indépendante et acquiert presque tous les services de support en gros.

⁽¹³⁸⁾ Comme indiqué précédemment au considérant 30 ci-dessus, 55 % des bâtiments étaient connectés par l'UMTS (3G fixe sans fil), 41 % par l'ADSL et 4 % par satellite/Wi-Fi.

⁽¹³⁹⁾ D'après les informations fournies par les autorités islandaises, l'accès en gros devait être effectif de 2008 à 2014 et les parties au contrat peuvent prolonger sa durée jusqu'à deux ans en fonction des évolutions du marché et d'autres facteurs.

⁽¹⁴⁰⁾ Se référer au chapitre 2.2.4 de la section I ci-dessus pour une description des options 1 à 4.

aucune partie du réseau. En outre, selon cette description, Síminn fournit l'équipement et l'installation de l'utilisateur dans tous les cas, indépendamment du détaillant, et se charge également des services aux abonnés et de la maintenance.

- (214) Les autorités islandaises ont confirmé que, sur la base de l'obligation susmentionnée établie dans l'accord, Síminn a été obligé de fournir un accès en gros effectif à ses concurrents depuis le tout début du projet. Síminn a aussi été tenu d'offrir l'accès en gros à son réseau ADSL à tous les FSI présents sur le marché, y compris Vodafone, conformément à la décision n° 8/2008 de la PTA. L'accès en gros a donc été mis à disposition à des conditions non discriminatoires à tous les demandeurs d'accès en gros sur le marché, indépendamment de leurs compétences techniques ou de leur emplacement. Síminn a en fait, d'après les informations fournies par l'Autorité, conclu, jusqu'à présent, 11 accords d'accès en gros avec ses concurrents pour la fourniture de services ADSL, deux accords en gros pour la fourniture de services UMTS/3G et deux accords relatifs à la fourniture de services 2G ⁽¹⁴¹⁾. Les autorités islandaises ont fait observer qu'elles n'ont reçu aucune information ayant trait à un rejet, de la part de Síminn, de demandes raisonnables d'accès en gros. Au contraire, l'accès en gros a été fourni depuis le début du projet et Síminn a publié une offre pour l'accès en gros au réseau UMTS sur son site internet ⁽¹⁴²⁾.
- (215) D'après les informations fournies par les autorités islandaises, Vodafone a uniquement demandé l'accès à l'itinérance aux transmetteurs 3G afin de fournir des services de communication mobile 3G. Vodafone n'a néanmoins pas demandé d'accès en gros ou d'accès à la revente pour les services internet à haut débit fournis par l'intermédiaire de l'UMTS, de l'ADSL ou par satellite, pour les zones concernées par le projet. Ni Síminn ni les autorités islandaises n'ont reçu une telle demande de la part de Vodafone. Selon les autorités islandaises, Vodafone s'est vu offrir un accès à l'itinérance 3G aux conditions du marché par Síminn, mais n'a pas, selon Síminn, souhaité conclure un accord. D'après Síminn, Vodafone a actuellement un accord avec Nova pour un accès à l'itinérance 3G ⁽¹⁴³⁾.
- (216) Les autorités islandaises ont démontré qu'il existe de fortes similitudes entre le projet en question et le National Broadband Scheme («NBS») irlandais. Les projets ont été mis en œuvre au même moment, ils exigeaient tous deux que le fournisseur de réseau propose un accès en gros à l'internet à haut débit similaire, dans les deux projets les fournisseurs de réseau utilisaient une combinaison de technologies (y compris la technologie sans fil) et aucun des projets n'avait d'exigences en ce qui concerne les services de téléphonie vocale UMTS/3G. Le projet NBS utilisait également la même solution technique d'accès en gros 3G que le projet islandais. La Commission, après appréciation du projet NBS, a conclu que les dispositions d'accès demandées permettraient à des opérateurs tiers de concurrencer le fournisseur de réseau retenu et de renforcer le choix des consommateurs et la concurrence dans les zones concernées par la mesure ⁽¹⁴⁴⁾.
- (217) À la lumière de ce qui précède, l'Autorité conclut que les autorités islandaises ont, par l'accord conclu avec Síminn et les obligations qui y sont imposées, garanti un accès en gros effectif de tiers à l'infrastructure à haut débit subventionnée.

Tarification de l'accès en gros

- (218) Conformément au point 74 h) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, les tarifs de l'accès en gros devraient être fondés sur les principes de tarification établis par l'ARN et sur des critères de référence et devraient tenir compte de l'aide perçue par l'opérateur de réseau. Toutefois, la PTA islandaise n'a pas inclus de services à haut débit fournis par des infrastructures à fibre optique dans sa décision sur le marché de gros du haut débit, c'est-à-dire le marché 5 de la recommandation de l'Autorité sur les marchés pertinents ⁽¹⁴⁵⁾. La fibre optique est également exclue du marché de l'accès (physique) aux infrastructures de réseaux de gros (y compris l'accès partagé ou l'accès totalement dégroupé) à un lieu fixe (marché 4). Par conséquent, la PTA islandaise n'a, à l'heure actuelle, pas imposé d'obligations de tarification de l'accès en gros en ce qui concerne les réseaux à fibre optique.

⁽¹⁴¹⁾ Document n° 687322.

⁽¹⁴²⁾ La société de télécommunication Tal a, entre autres, conclu un accord d'accès en gros avec Síminn, voir aussi le considérant 86 ci-dessus.

⁽¹⁴³⁾ Document n° 687314.

⁽¹⁴⁴⁾ Décision de la Commission concernant l'aide N 475/2007, Ireland National Broadband Scheme (NBS) (JO C 18 du 24.1.2009, p. 1), considérant 45.

⁽¹⁴⁵⁾ Voir la recommandation de l'Autorité de surveillance AELE du 5 novembre 2008 sur les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive-cadre (JO C 156 du 9.7.2009, p. 18).

- (219) Toutefois, en ce qui concerne les particularités du cas présent, il est utile de rappeler que, malgré l'absence d'obligations de tarification de l'accès en gros imposées par la PTA, des accords de revente standard, y compris des remises de revente standard à la fois pour l'ADSL et l'UMTS, étaient inclus à l'annexe 10 de l'accord. En outre, le fait qu'il y a eu un vif intérêt pour les offres d'accès en gros sur le réseau nouvellement construit ⁽¹⁴⁶⁾ pourrait indiquer que les prix proposés par Síminn sont concurrentiels et reflètent le marché ⁽¹⁴⁷⁾.

Suivi et mécanisme de récupération

- (220) En termes généraux, les autorités chargées de l'octroi de l'aide doivent mettre en œuvre des mécanismes de suivi afin d'éviter tout risque de surcompensation. Toutefois, selon les lignes directrices sur les réseaux à haut débit, les autorités chargées de l'octroi de l'aide ne sont obligées de mettre en œuvre un mécanisme de récupération que si le montant d'aide du projet est supérieur à 10 000 000 EUR (c'est-à-dire approximativement 1 500 000 000 ISK) ⁽¹⁴⁸⁾.
- (221) Dans le cas présent, les autorités islandaises ont confirmé que le coût global du projet était très en dessous du seuil des 10 000 000 EUR. Par conséquent, l'Autorité accepte qu'il n'était pas nécessaire de prévoir des mécanismes de suivi et de récupération.
- (222) Les autorités islandaises ont néanmoins confirmé que les paiements à Síminn ont été effectués conformément à un calendrier de paiement prédéterminé en lien avec l'état d'avancement du projet, ce qui a évité la possibilité d'une surcompensation. Conformément à l'article 19 de l'accord, Síminn a constitué une garantie bancaire auprès de la banque New Kaupþing, datée du 17 février 2009, qui correspond à un mécanisme de récupération permettant d'éviter une surcompensation. L'accord comporte également des modalités de paiement strictes en fonction de l'avancée du projet, ce qui signifie que les paiements sont, dans une certaine mesure, soumis aux progrès réellement accomplis dans la mise en place du système et à la pénétration du marché, tel qu'établi à l'article 16 de l'accord. Enfin, une pénalité contractuelle est prévue à l'article 11 de l'accord, au titre duquel Síminn est tenu de payer une compensation en cas de retard, et une clause de manquement est prévue à l'article 13 de l'accord.

Obligations de rapport

- (223) Conformément au point 74 k) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, l'autorité chargée de l'octroi de l'aide devrait fournir tous les deux ans à l'Autorité un certain nombre d'informations essentielles sur le projet d'aide (à compter de la date de mise en service du réseau) ⁽¹⁴⁹⁾. Bien que la mesure d'aide en question n'ait pas été formellement notifiée à l'Autorité, les autorités islandaises ont à présent fourni les informations pertinentes ou essentielles en réponse à la demande de renseignements de l'Autorité. Pour répondre à leurs obligations de rapport annuel sur les mesures d'aide d'État, les autorités islandaises doivent désormais soumettre ces informations à l'Autorité deux fois par an.

3.4. Mise en balance globale

- (224) Après appréciation de la mesure au regard du critère applicable de la mise en balance et des principes fondamentaux relatifs aux aides d'État dans le cadre d'infrastructures à haut débit énoncés dans les lignes directrices sur les réseaux à haut débit, l'Autorité conclut que, mise en balance, la mesure contribue à compenser un désavantage géographique et commercial dans ces zones rurales qui, autrement, ne serait pas corrigé par la voie de solutions fondées sur le marché dans un avenir proche. La mesure vise à promouvoir la fourniture concurrentielle de services à haut débit innovants et de haute qualité aux bâtiments concernés. Elle a été conçue de façon à garantir que le bilan global de ses effets est positif.

⁽¹⁴⁶⁾ D'après les informations fournies à l'Autorité, un certain nombre de fournisseurs de services ont acquis des offres d'accès en gros à Síminn et ont commencé à vendre leurs propres services par le réseau.

⁽¹⁴⁷⁾ Voir la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 444/13/COL du 13 novembre 2013 sur le déploiement d'un réseau d'accès de nouvelle génération dans la municipalité de Skeiða — et Gnúpverjahreppur (JO C 66 du 6.3.2014, p. 6, et supplément EEE n° 14 du 6.3.2014, p. 1), considérant 114.

⁽¹⁴⁸⁾ Voir le point 74 1 des lignes directrices sur les réseaux à haut débit.

⁽¹⁴⁹⁾ Ces informations devraient comprendre, outre les informations rendues publiques mentionnées au point 74 j) des lignes directrices sur les réseaux à haut débit, la date de mise en service du réseau, les produits d'accès en gros, le nombre de demandeurs d'accès et de fournisseurs de services sur le réseau, le nombre de ménages raccordés et les taux de pénétration.

- (225) En outre, la conception du projet et les possibilités d'accès en gros effectif (y compris, entre autres, la conception d'un réseau ouvert et non discriminatoire et le modèle d'entreprise uniquement en gros du bénéficiaire de l'aide, ainsi que son mandat clair d'accorder un accès équitable et non discriminatoire à tous les fournisseurs de services) garantissent que toute distorsion de la concurrence engendrée par l'intervention de l'État est maintenue à un niveau minimal.
- (226) Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, il apparaît que le résultat de la mise en balance globale est positif et que le financement du déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande constitue une aide d'État compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE au sens de l'article 61, paragraphe 3, point c), de celui-ci.

4. CONCLUSION

- (227) Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité conclut que l'accord entre Síminn et le Fonds des télécommunications du 25 février 2009 en ce qui concerne le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande constitue une aide d'État compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE au sens de l'article 61, paragraphe 3, point c), de celui-ci.
- (228) Il est également rappelé aux autorités islandaises que tous les projets tendant à modifier l'aide individuelle à octroyer, y compris toute augmentation éventuelle des subventions, doivent être notifiés à l'Autorité,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'Autorité de surveillance AELE conclut que l'accord entre Síminn et le Fonds des télécommunications du 25 février 2009 en ce qui concerne le déploiement de services à haut débit dans les zones rurales d'Islande constitue une aide compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE conformément à l'article 61, paragraphe 3, point c), de celui-ci.

Article 2

L'Islande est destinataire de la présente décision.

Article 3

Le texte en langue anglaise de la décision est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 30 juin 2015

Par l'Autorité de surveillance AELE

Oda Helen SLETNES

Présidente

Frank BÜCHEL

Membre du Collège
