

Affaire C-401/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

7 juin 2024

Juridiction de renvoi :

Stockholms tingsrätt (Suède)

Date de la décision de renvoi :

29 mai 2024

Partie requérante :

Staten genom Sjöfartsverket

(État suédois par l'intermédiaire de l'administration maritime suédoise)

Partie défenderesse :

Stockholms Hamn Aktiebolag

STOCKHOLMS TINGSRÄTT

(Tribunal de district de Stockholm)

5^e Section

[OMISSIS]

PARTIES

Partie requérante

Staten genom Sjöfartsverket (État suédois par l'intermédiaire de l'administration maritime suédoise)

[OMISSIS]

Norrköping

PROCÈS-VERBAL

Le 29 mai 2024

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Partie défenderesse :

Stockholms Hamn Aktiebolag

[OMISSIS] Stockholm

[OMISSIS]

OBJET

Remboursement d'une aide d'État ; en l'occurrence demande de décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne

[OMISSIS] [détails de la procédure devant la juridiction de renvoi]

DÉCISION

1. Le tingsrätten (tribunal de district) décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après la « Cour »] à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et de lui présenter une demande de décision préjudicielle conformément à l'annexe A du présent procès-verbal.
2. [OMISSIS] [sursis à statuer]

[OMISSIS] [détails du recours]

[OMISSIS]

Les faits de l'affaire au principal et les circonstances pertinentes

Le contexte

- 1 Les parties à la procédure sont l'État suédois par l'intermédiaire du Sjöfartsverket (l'administration maritime, Suède, ci-après l'« administration maritime suédoise ») et Stockholms Hamn Aktiebolag (Société anonyme du Port de Stockholm, ci-après « Stockholms Hamn »). L'administration maritime suédoise est une autorité publique responsable du passage [des bateaux] par le canal de Södertälje. Stockholms Hamn est une société municipale détenue à 100 % par la Stockholms kommun (municipalité de Stockholm, Suède) qui exploite l'écluse de Hammarby.
- 2 Jusqu'en 1979, l'administration maritime suédoise percevait des redevances d'éclusage dans le canal de Södertälje et la municipalité de Stockholm percevait des redevances d'éclusage à l'écluse de Hammarby. Il y avait une coordination du niveau des redevances pour le passage des deux écluses toutes deux situées dans le Stockholms län (département de Stockholm, Suède). Les voies de navigation empruntant le canal de Södertälje et l'écluse de Hammarby mènent toutes deux de la mer Baltique au lac Mälaren, le troisième plus grand lac de Suède.
- 3 Au moyen du projet de loi gouvernemental sur la suppression des redevances de passage spéciales pour le trafic sur les lacs Vänern et Mälaren, adopté le 26 octobre 1978, l'administration maritime suédoise a supprimé certaines redevances de passage dans le canal de Södertälje à partir de 1979. Le projet de loi prévoyait également que la coordination en matière de redevances, qui s'appliquait jusqu'à alors entre le canal de Södertälje et l'écluse de Hammarby – et dont l'objectif était d'assurer que les redevances n'affectent pas la répartition du trafic sur les deux liaisons entre le lac Mälaren et la mer Baltique –, continuerait à s'appliquer. La suppression des redevances de passage dans le canal de Södertälje devait donc être suivie d'une procédure similaire concernant les redevances spécifiques pour le passage de l'écluse de Hammarby. On a considéré qu'une telle procédure exigeait de fournir une compensation à la municipalité de Stockholm pour la perte de recettes qu'entraînerait la suppression des redevances de passage. L'indemnisation de la municipalité de Stockholm ne serait pas liée aux coûts, mais serait basée sur le volume du trafic et sur le niveau des tarifs alors en vigueur (Projet de loi n° 1978/79:24, p. 6 et 8).
- 4 Selon une décision du gouvernement suédois prise le jour même de l'adoption du projet de loi, l'administration maritime suédoise a été chargée de négocier avec la municipalité de Stockholm conformément aux lignes directrices énoncées dans le projet de loi. Ainsi, en vertu du mandat confié, la municipalité de Stockholm devait percevoir une compensation pour la perte de revenus résultant de la

suppression des redevances de passage. En outre, la compensation ne serait pas directement liée aux coûts, mais serait versée sous la forme d'une compensation annuelle basée sur le volume de trafic et le niveau tarifaire applicable à l'époque.

- 5 En 1979, l'administration maritime suédoise et la municipalité de Stockholm, par l'intermédiaire de son conseil portuaire, ont conclu un accord en vertu duquel la municipalité s'engageait à ne pas faire payer le passage par l'écluse de Hammarby aux bateaux autres que les bateaux de plaisance en échange d'une compensation annuelle versée par l'administration maritime suédoise. Selon les termes de l'accord, la compensation devait être adaptée annuellement sur la base de l'indice des prix à la consommation. L'accord devait être renouvelé pour une période de cinq ans, sous réserve d'une résiliation au moins six mois avant l'expiration de l'accord. Pour chaque nouvelle période quinquennale, un nouveau montant annuel de compensation serait déterminé en fonction de l'évolution du volume de trafic dans l'écluse de Hammarby au cours de la période contractuelle précédente. La compensation prévue par l'accord a été initialement versée à la municipalité de Stockholm par l'intermédiaire de son conseil portuaire ; depuis le début des années 1990, elle est versée à Stockholms Hamn.
- 6 L'administration maritime suédoise a résilié l'accord de manière anticipée à la fin de l'année 2021. Un litige concernant la résiliation/l'annulation est pendant devant le Norrköpings tingsrätt (tribunal de district de Norrköping, Suède).
- 7 L'administration maritime suédoise a versé, rétroactivement chaque année, une compensation à Stockholms Hamn dans le cadre de l'accord au moyen de ressources d'État compensés par des augmentations du budget de l'État. Les montants faisant l'objet du recours ont été payés comme suit. Selon Stockholms Hamn, la circonstance que la compensation versée en 2013 était sensiblement plus élevée que l'année suivante résulte du fait que la compensation comprenait également un paiement tardif au titre de 2011 et un paiement supplémentaire rétroactif au titre de 2010.

25 mars 2013 : 7 116 097 couronnes suédoises (SEK)

6 novembre 2014 : 3 250 194 SEK

24 avril 2015 : 3 142 872 SEK

11 avril 2016 : 3 145 574 SEK

16 mars 2017 : 3 182 706 SEK

15 février 2018 : 3 236 551 SEK

21 février 2019 : 3 310 013 SEK

5 mars 2020 : 3 847 568 SEK

1^{er} avril 2021 : 3 858 216 SEK

17 février 2022 : 3 996 645 SEK

L'affaire devant le Stockholms tingsrätt (tribunal de district de Stockholm)

- 8 Le 4 mai 2023, l'administration maritime suédoise a introduit un recours devant le Stockholms tingsrätt (tribunal de district de Stockholm) contre Stockholms Hamn, et réclamé à cette dernière le remboursement d'une somme de 38 086 436 SEK majorée des intérêts. Cette somme correspond aux paiements effectués au titre de l'accord de compensation dans le délai de prescription national de 10 ans à compter de la date d'introduction de l'action.
- 9 À l'appui de son recours, l'administration maritime suédoise a essentiellement invoqué les arguments suivants. Au travers de l'accord de compensation, Stockholms Hamn s'est vu accorder un avantage au moyen de ressources d'État, ce qui l'a favorisée et a faussé ou menacé de fausser la concurrence et a pu affecter les échanges entre les États membres. Cela s'applique indépendamment du fait que la compensation prévue par l'accord serait inférieure soit aux revenus antérieurs de Stockholms Hamn provenant de l'exploitation de l'écluse, soit aux coûts d'exploitation de l'écluse par la société, étant donné que la compensation a constitué un avantage pour Stockholms Hamn qui a disposé d'un revenu régulier et garanti, indépendant des fluctuations temporaires des flux de trafic ou d'autres risques d'exploitation. Le principe de l'investisseur en économie de marché montre également que les paiements [reçus] constituaient une aide d'État, étant donné qu'on ne saurait considérer qu'un investisseur privé aurait eu une raison de verser une compensation à Stockholms Hamn dans le but que cette dernière s'abstienne à son tour de facturer des redevances d'éclusage à la navigation commerciale. Lorsque, pour des raisons de politique régionale, l'État a décidé de supprimer la redevance de passage dans le canal de Södertälje, les conditions de la perception d'une redevance dans l'écluse de Hammarby n'étaient pas réunies en raison des conditions de concurrence sur le marché. À la lumière de ce qui précède, l'avantage économique dont a bénéficié Stockholms Hamn doit être évalué au montant total de l'aide. Les critères dits d'Altmark ne sont pas remplis. La compensation constitue donc une aide illégale qu'il y a lieu de récupérer.
- 10 L'exception relative aux aides existantes prévue à l'article 1^{er}, sous b), point i), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [JO 2015, L 248, p. 9, [rectificatif](#) JO 2017, L 186, p. 17] (ci-après le « [règlement 2015/1589](#) »), ne s'applique pas en l'espèce. L'aide en question n'a pas été notifiée à la Commission et les conditions de l'article 144 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède [acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JO 1994, C 241, p. 9, (ci-après l'« [acte d'adhésion](#) »)] ne sont donc pas remplis. L'article 144 de l'acte d'adhésion se trouve sous l'intitulé « Titre VI Agriculture », mais il ressort notamment du libellé que, contrairement aux

articles 138 à 143, la disposition s’applique également de manière générale aux aides d’État en dehors du secteur agricole.

- 11 En tout état de cause, il ne saurait être question d’une aide existante puisque chaque nouvelle période contractuelle a été précédée de réflexions de la part de l’administration maritime suédoise. En outre, avant chaque nouvelle période contractuelle de cinq ans, les parties ont négocié la compensation à verser. [Le montant de] l’aide versée en 1994 n’est donc pas le même que [celui de] l’aide versée au titre des nouveaux accords conclus, par exemple, en 2009, 2014 ou 2019.
- 12 Il n’existe aucune circonstance exceptionnelle qui rendrait le remboursement inapproprié.
- 13 Stockholms Hamn a contesté la demande mais a admis que le montant du capital est correct en soi. Elle a déclaré qu’en tout état de cause, une aide d’État non autorisée n’est envisageable que dans la mesure où il serait considéré que Stockholms Hamn a été surcompensée.
- 14 À l’appui de sa contestation, Stockholms Hamn a présenté en substance les arguments suivants. La compensation versée par l’administration maritime à Stockholms Hamn ne remplit pas les critères cumulatifs d’une aide d’État. L’activité d’exploitation de l’écluse de Hammarby par Stockholms Hamn n’est pas une activité économique couverte par les règles de l’Union en matière d’aides d’État. En tout état de cause, il s’agit d’un service d’intérêt économique général que Stockholms Hamn est tenue de fournir. Étant donné que les critères de calcul de la compensation versée par l’administration maritime suédoise sont établis à l’avance de manière objective et transparente, il eut été possible d’éviter que la compensation n’aboutisse à favoriser financièrement Stockholms Hamn par rapport à des entreprises concurrentes.
- 15 Les paiements [reçus] étaient destinés à indemniser Stockholms Hamn pour son engagement de ne pas percevoir de redevances de chenal et d’écluse auprès des navires commerciaux empruntant l’écluse de Hammarby. Il n’y a pas été [question] de surcompensation. La compensation a uniquement couvert la perte de revenus subie par Stockholms Hamn et résultant de son engagement d’effectuer gratuitement les opérations d’éclusage. En outre, la compensation était inférieure aux coûts d’exploitation et d’entretien de l’écluse de Hammarby. Dans ce contexte, les critères dits d’Altmark sont remplis.
- 16 Au moment de la suppression des redevances d’éclusage dans le canal de Södertälje et à l’écluse de Hammarby, l’administration maritime suédoise fixait ces redevances en vertu du Maj :ts kungörelse om fastställelse av hamn- och farledsavgifter (décret royal du ministère des transports relatif à la fixation des redevances portuaires et de chenal) (SFS 1950:152). La coordination entre les redevances d’éclusage du canal de Södertälje et celles de l’écluse de Hammarby, qui intervenait également auparavant, repose donc sur la manière dont

l'administration maritime suédoise a appliqué ledit décret royal et non sur les conditions de concurrence. Le principe de l'investisseur en économie de marché n'est pas pertinent en l'espèce, car un opérateur privé ne souhaiterait pas rendre l'infrastructure de base gratuite pour tous les utilisateurs à ses propres frais.

- 17 La compensation n'a pas favorisé Stockholms Hamn ou ne lui a pas conféré un avantage économique. Elle n'a donc pas non plus entraîné de distorsion ou de menace de distorsion de la concurrence sur un marché. En tout état de cause, la compensation ne peut pas avoir affecté les échanges entre États membres.
- 18 Même si l'on considère l'existence d'une aide d'État comme établie, les paiements auraient été autorisés en tant qu'aide existante en vertu de l'article 1^{er}, sous b), point i), du règlement 2015/1589, puisque l'aide a été accordée avant que la Suède ne devienne membre de l'Union et donc également avant l'entrée en vigueur en Suède du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 144 de l'acte d'adhésion n'est pas pertinent en l'espèce, car cette disposition est incluse dans le « Titre VI Agriculture » et ne concerne que les aides d'État relatives aux produits agricoles. Pour les mêmes raisons, il est sans pertinence que l'aide présumée n'ait pas été notifiée à la Commission.
- 19 L'accord d'indemnisation a été automatiquement prolongé par période de cinq ans, sous réserve d'une résiliation intervenant au moins six mois avant son expiration. L'augmentation de la compensation était réglementée par l'accord et consistait uniquement en une indexation et un ajustement pour tenir compte du volume de trafic dans l'écluse de Hammarby conformément aux dispositions de l'accord. Il n'a donc pas été question d'aide nouvelle ou modifiée pour chaque nouvelle période quinquennale. Il n'y a pas eu de renégociation entre les parties des termes de l'accord ou de la rémunération à verser en vertu de celui-ci.
- 20 Dans la présente affaire, le tingsrätten (tribunal de district) doit notamment décider si la compensation prévue par l'accord constitue une aide d'État et, dans l'affirmative, s'il y a lieu de considérer que cette aide existait au cours de la période pertinente en l'espèce. Les parties conviennent que l'aide d'État présumée n'a pas été notifiée à la Commission avant ou après l'adhésion de la Suède à l'Union européenne et que la Commission n'a pas engagé de procédure à l'encontre de la Suède au titre des articles 21 à 23 du règlement 2015/1589.

Les dispositions pertinentes du droit national

- 21 Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (loi n° 388 de 2013 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État ; ci-après la « loi d'application »), la partie qui a accordé une aide illégale doit la récupérer, à moins que le droit de l'Union ne l'autorise à renoncer à la récupération.

- 22 Conformément à l'article 3 de la loi d'application, le bénéficiaire d'une aide illégale en vertu du droit de l'Union doit rembourser l'aide, à moins que le droit de l'Union n'autorise le non-remboursement.

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union et la jurisprudence pertinente

Dispositions du droit de l'Union

- 23 En vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- 24 L'article 108 TFUE est libellé comme suit.

« 1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet

n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article. »

- 25 L'article 1^{er}, sous b), point i), du règlement 2015/1589, définit l'*aide existante*, entre autres, comme suit :

« [...] sans préjudice des articles 144 et 172 de l'acte d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, du point 3, et de l'appendice de l'annexe IV de l'acte d'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie, du point 2 et du point 3, alinéa b), et de l'appendice de l'annexe V de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, et du point 2 et du point 3, alinéa b), et de l'appendice de l'annexe IV de l'acte d'adhésion de la Croatie, toute aide existant avant l'entrée en vigueur du TFUE dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant et toujours applicables après l'entrée en vigueur du TFUE dans les États membres respectifs ; »

- 26 L'article 1^{er}, sous c), du règlement 2015/1589 définit l'aide nouvelle comme toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante.

- 27 Les articles 21 à 23 du règlement 2015/1589 contiennent des dispositions relatives à la procédure concernant les régimes d'aide existants. Ces dispositions prévoient notamment que la Commission peut adresser à un État membre une recommandation proposant des mesures utiles si un régime d'aide existant n'est pas ou n'est plus compatible avec le marché intérieur.

- 28 L'article 137, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, qui figure sous le « titre VI Agriculture », est libellé comme suit :

« Le présent titre concerne les produits agricoles à l'exception des produits relevant du règlement (CEE) n° 3759/92 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture. »

- 29 L'article 144 de ce même titre prévoit que, dans le domaine des aides prévues aux articles 92 et 93 du traité CE (correspondant aux articles 107 et 108 TFUE), les dispositions suivantes s'appliquent :

« a) parmi les aides en application dans les nouveaux États membres avant l'adhésion, seulement celles communiquées à la Commission avant le 30 avril

1995 sont considérées comme aides « existantes » au sens de l'article 93 paragraphe 1 du traité CE ;

b) les aides existantes et les projets destinés à octroyer ou à modifier des aides, qui sont portés à connaissance de la Commission avant l'adhésion, sont considérés communiqués le jour de l'adhésion. »

- 30 L'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission, du 21 avril 2004, concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (ci-après le « règlement 794/2004 ») dispose :

« Aux fins de l'article 1^{er}, point c), du règlement (CE) n° 659/1999, on entend par modification d'une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante. »

- 31 Conformément à l'article 4, paragraphe 2, points a) et b), du règlement 794/2004, les modifications d'une aide existante qui impliquent des augmentations de plus de 20 % du budget d'un régime d'aides autorisé ou la prolongation d'un régime d'aides existant autorisé de six ans au maximum, avec ou sans augmentation budgétaire, sont notifiées au moyen du formulaire de notification simplifiée.

La jurisprudence des juridictions de l'Union

- 32 Dans l'arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), la Cour a précisé que l'octroi d'un avantage peut être exclu si quatre conditions cumulatives sont réunies : 1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies ; 2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ; 3) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ; et 4) le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives

ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (points 87 à 95).

Sur le critère de la faveur

- 33 S'agissant de la condition selon laquelle l'intervention en cause doit s'analyser comme l'octroi d'un avantage consenti à son bénéficiaire, la Cour a constaté que sont considérées comme des aides les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché (voir, entre autres, arrêt du 16 avril 2015, Trapeza Eurobank Ergasias, C-690/13, EU:C:2015:235, point 20 et jurisprudence citée).
- 34 Selon la Cour, la Commission, lors de l'examen d'une mesure susceptible de constituer une aide d'État, est habilitée à tenir compte de charges spécifiques grevant un avantage. Une mesure ne saurait toutefois échapper à la qualification d'aide lorsque le bénéficiaire de celle-ci est soumis à une charge spécifique qui est distincte et sans rapport avec l'aide en question (voir arrêt du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, point 43 et jurisprudence citée).
- 35 Dans une affaire concernant des mesures fiscales nationales, le Tribunal a estimé que, afin de déterminer s'il existe un avantage fiscal, il convient de comparer la situation du bénéficiaire résultant de l'application de la mesure en cause avec celle de celui-ci en l'absence de cette mesure (arrêt du 12 mai 2021, Luxembourg et Amazon/Commission, T-816/17 et T-318/18, EU:T:2021:252, point 116 et jurisprudence citée ; voir également arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, EU:C:1974:71, points 33 et 34 ; et du 23 février 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité, 30/59, EU:C:1961:2, points 91 et 92).
- 36 Toutefois, la Cour n'a pas accepté qu'une déduction d'intérêts sur les exportations ne constitue pas une aide parce qu'elle ne faisait que compenser la suppression d'un système de taux d'intérêt préférentiel précédemment applicable. La Cour a considéré qu'il est indifférent que, par rapport au régime antérieur du crédit à l'exportation, le remboursement d'intérêts soit économiquement neutre sur la compétitivité des exportations helléniques, des lors que le régime actuel, examiné indépendamment de l'ancien, favorise certaines entreprises (arrêt du 7 juin 1988, Grèce/Commission, 57/86, EU:C:1988:284, point 10).
- 37 La Cour n'a pas non plus retenu l'argument selon lequel l'aide litigieuse constituait une compensation dans une situation concurrentielle objectivement défavorable. Selon la Cour, il résulte d'une jurisprudence constante que la circonstance qu'un État membre cherche à rapprocher, par des mesures unilatérales, les conditions de concurrence existant dans un certain secteur économique de celles prévalant dans d'autres États membres ne saurait enlever à

ces mesures le caractère d'aides (arrêt du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-372/97, EU:C:2004:234, point 67 et jurisprudence citée).

Sur l'existence d'une aide

- 38 En vertu de l'article 108 TFUE, les aides existantes peuvent être mises à exécution tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité avec le marché intérieur mais cet article impose de notifier à la Commission les projets tendant à instituer des aides nouvelles ou à modifier des aides existantes, lesquels ne peuvent être mis à exécution avant que la procédure d'examen n'ait abouti à une décision finale. Toutefois, selon la Cour, une prolongation de la période d'application d'un régime d'aides antérieurement approuvé, combinée, ou non, à une augmentation du budget alloué à ce régime, crée une nouvelle aide, distincte du régime d'aides approuvé (arrêt du 20 mai 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, C-128/19, EU:C:2021:40, points 30 et 37 et jurisprudence citée)
- 39 En outre, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que doivent être considérées comme des aides nouvelles les mesures qui tendent à modifier une aide existante. La Cour a considéré qu'une augmentation supérieure à 50 % du budget alloué à un régime d'aides et une prolongation de deux années de la période au cours de laquelle les conditions d'octroi de ce régime auraient été applicables entraînent la création d'une aide nouvelle distincte (voir arrêt du 20 mai 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, points 46 et 47 et jurisprudence citée. Voir également arrêts du 4 décembre 2013, Commission/Conseil, C-111/10, EU:C:2013:785, point 58 et jurisprudence citée ; ainsi que du 4 décembre 2013, Commission/Conseil, C-121/10, EU:C:2013:784, point 59 et jurisprudence citée).
- 40 Toutefois, lorsqu'une aide a été autorisée selon une certaine formule, les augmentations automatiques des montants dues, par exemple, à l'inflation ne sont pas considérées comme constituant des modifications de l'aide (voir, entre autres, conclusions de l'avocat général Warner dans l'affaire McCarren, 177/78, non publiées, EU:C:1979:127, p. 2204, et de l'avocat général Rozès dans l'affaire Apple and Pear Development Council, 222/82, non publiées, EU:C:1983:229, p. 4134).
- 41 Toute mesure affectant un bénéficiaire d'une aide existante n'implique pas que l'aide soit qualifiée d'aide nouvelle ou de modification d'une aide existante, mais la question doit être tranchée à la lumière des dispositions régissant l'aide et des circonstances du cas d'espèce. La Cour a jugé que, dans les circonstances propres à l'affaire au principal, une certaine extension du champ d'activité d'une entreprise publique ayant bénéficié d'aides octroyées avant l'entrée en vigueur du traité ne constituait ni l'octroi d'une aide nouvelle ni la modification d'une aide (voir arrêt du 9 août 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, points 28 à 35).

- 42 Par ailleurs, la Cour a jugé qu'une prolongation de la durée de validité d'une aide existante doit être considérée comme une modification de l'aide existante et constitue donc une aide nouvelle. Il incombe aux juridictions nationales de vérifier si les modalités d'application d'un régime d'aide n'ont pas été modifiées et que, s'il devait s'avérer que ces modifications ont eu pour effet d'étendre la portée du régime, il pourrait être nécessaire de considérer qu'il s'agit d'une aide nouvelle ayant pour conséquence l'applicabilité de la procédure de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE (voir arrêt du 26 octobre 2016, *DEI et Commission/Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, EU:C:2016:797, points 50 et 106 ainsi que jurisprudence citée)
- 43 Dans son arrêt du 18 juillet 2013, P (C-6/12, EU:C:2013:525), la Cour a répondu à une demande de décision préjudicielle présentée par une juridiction finlandaise concernant l'interprétation du droit de l'Union en matière d'aides d'État. La procédure au principal concernait des dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des personnes morales. La Cour a notamment souligné que, alors que les aides nouvelles doivent, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, être notifiées préalablement à la Commission et ne peuvent être mises à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale, les aides existantes peuvent, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité (point 36 et jurisprudence citée). La Cour a en outre déclaré que, constitue une « aide existante », sans préjudice des articles 144 et 172 de l'acte d'adhésion, toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur. Selon la Cour, les circonstances prévues aux articles 144 et 172 de l'acte d'adhésion n'étaient pas pertinentes pour apprécier si le régime fiscal finlandais en cause au principal constituait une aide existante (points 40 à 44, et jurisprudence citée ; voir, également, arrêt du 18 juillet 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, points 9 et 30).
- 44 L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 18 novembre 2010, *NDSHT/Commission* (C-322/09 P, EU:C:2010:701) concernait une plainte déposée auprès de la Commission contre Stockholm Visitors Board AB, une société détenue par la ville de Stockholm par l'intermédiaire d'une filiale. Stockholm Visitors Board AB avait pour mission de fournir des informations touristiques et de promouvoir la région de Stockholm. La société exerçait également des activités commerciales consistant à réserver des chambres d'hôtel et à vendre des services aux touristes par l'intermédiaire de la « Stockholm Card ». La requérante dans cette affaire alléguait que la ville de Stockholm avait accordé des subventions à Stockholm Visitors Board AB, ce qui constituait une aide d'État consistant, entre autres, en des crédits annuels inscrits au budget de la ville de Stockholm en faveur de la société (points 11 et 12). Dans cette affaire, la Commission a déclaré que l'aide avait été incluse dans la « Stockholm Card » bien avant l'adhésion de la Suède à l'Union européenne en 1995 et qu'elle constituait donc une aide existante (point 14). La Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour des raisons de procédure et n'a pas eu à se prononcer sur la question. Par la suite, l'affaire a été

rejetée car la requérante s'est désistée de son recours (ordonnance du 7 septembre 2011, NDSHT/Commission, T-152/06 RENV, non publiée, EU:T:2011:433).

- 45 Enfin, l'avocat général [Saggio] a fait référence à l'article 144 de l'acte d'adhésion dans ses conclusions dans l'affaire EKW et Wein & Co (C-437/97, EU:C:1999:342). Cette affaire concernait une demande de décision préjudicielle présentée par une juridiction autrichienne ayant pour objet l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union relatives, d'une part, à la fiscalité et, d'autre part, aux aides d'État. L'affaire nationale concernait l'obligation de payer la taxe sur les boissons et les glaces. Dans ses conclusions sur la question des aides d'État, l'avocat général a notamment indiqué que l'article 144 de l'acte d'adhésion prévoit que seules les aides notifiées à la Commission avant le 30 avril 1995 doivent être considérées comme des aides existantes et que, l'Autriche n'ayant pas notifié à la Commission la dérogation en question, celle-ci pouvait être considérée comme une « aide nouvelle » (point 69). La Cour a estimé que la question de l'aide d'État n'était pas pertinente pour la résolution des litiges devant la juridiction nationale et n'a pas répondu à cette question (arrêt du 9 mars 2000, EKW et Wein & Co, C-437/97, EU:C:2000:110, points 51 à 54).

Autres sources de droit

- 46 La *communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (JO 2016, C 262, p. 1) précise qu'on entend par avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État (point 6[6] et jurisprudence citée). La communication précise en outre que l'existence d'un avantage ne sera en principe pas exclue par le fait que l'avantage n'excède pas la compensation d'un coût résultant de l'imposition d'une obligation réglementaire et que l'existence d'un avantage n'est pas non plus exclue si une mesure compense des charges d'une nature différente et sans rapport avec cette mesure (point 69, avec une référence, notamment, à l'arrêt du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, points 43 à 50).

Dans cette communication, la Commission expose également le principe de l'investisseur en économie de marché, qui peut être utilisé pour identifier l'existence d'une aide d'État en cas d'investissement public. Pour déterminer si un investissement réalisé par un organisme public constitue une aide d'État, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé d'une taille comparable opérant dans les conditions normales du marché aurait pu être amené à réaliser l'investissement en cause (voir point 74 et jurisprudence citée).

- 47 La Commission a également estimé que certaines dispositions suédoises relatives à l'exonération de la taxe sur l'énergie, en vigueur sans modification depuis 1993, constituaient des aides existantes, en précisant que l'article 144 de l'acte d'adhésion concerne les aides d'État à l'agriculture (JO 2003, C 189, p. 189 –

Aide d'État – Suède – Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE concernant l'aide C 42/03 [ex NN 3/B/01], section 3.2.1 et note 6).

- 48 Toutefois, selon certains auteurs, l'article 144 de l'acte d'adhésion doit être interprété en ce sens que les aides d'État existant au moment de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne ne sont considérées comme des aides existantes que si la mesure d'aide a été notifiée à la Commission avant le 30 juin 1995 (Quigley, Conor, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*, 4^e éd., HART, Royaume-Uni 2022, p. 615).

Les raisons pour lesquelles le tingsrätten (tribunal de district) s'interroge sur l'interprétation du droit de l'Union

- 49 Comme indiqué ci-dessus, il existe déjà une jurisprudence relativement abondante de la Cour sur les questions de la faveur consentie à une entreprise particulière et sur les questions d'aides existantes. Toutefois, à la connaissance de la juridiction nationale, il n'existe pas d'orientations claires sur la manière dont le droit de l'Union doit être appliqué dans une situation telle que celle en cause au principal.
- 50 S'agissant de la question de la faveur consentie à une entreprise particulière, il est constant dans l'affaire au principal que l'administration maritime suédoise, une autorité publique, est convenue avec l'entreprise municipale Stockholms Hamn que cette dernière cesserait de percevoir des redevances pour la fourniture d'un service déterminé, [en l'occurrence] les opérations d'éclusage, et que la société a été indemnisée pour la perte de revenus au moyen de ressources d'État.
- 51 Selon le tingsrätten (tribunal de district), il n'est pas certain que la compensation versée puisse être considérée comme un avantage économique qui favorise l'entreprise municipale et, le cas échéant, dans quelle mesure. C'est notamment le cas si la compensation prévue par l'accord se révèle inférieure soit aux recettes antérieures de l'entreprise municipale provenant des opérations d'éclusage en question, compte tenu, par exemple, de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et du volume du trafic, soit aux coûts d'exploitation des opérations (voir arrêt du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, points 43 à 50).
- 52 De l'avis du tingsrätten (tribunal de district), des orientations supplémentaires de la Cour sont nécessaires pour déterminer la manière dont il y a lieu d'appliquer le critère de la faveur consentie dans la présente situation.
- 53 S'agissant de la question de l'aide existante, les parties à l'affaire sont en désaccord sur l'interprétation de l'article 144 de l'acte d'adhésion. L'administration maritime suédoise estime que la disposition s'applique aux aides d'État en général, ce qui signifie qu'il ne saurait être question d'aide existante en l'espèce puisque la compensation n'a incontestablement pas été notifiée à la Commission avant l'adhésion de la Suède à l'Union. Selon Stockholms Hamn,

l'article 144 de l'acte d'adhésion ne s'applique qu'aux aides d'État dans le secteur agricole, ce qui signifie que la compensation en cause, si elle devait être considérée comme une aide d'État, relèverait de l'exception relative aux aides existantes.

- 54 Comme nous l'avons expliqué dans la section précédente, la Commission a estimé que l'article 144 de l'acte d'adhésion ne visait que les produits agricoles. La disposition a, comme indiqué, également été abordée par la Cour, mais le tingsrätten (tribunal de district) n'a pas été en mesure d'identifier une décision dans laquelle la Cour a explicitement et sans ambiguïté indiqué comment il y a lieu d'interpréter cette disposition [voir arrêt du 18 juillet 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, points 40 à 44 ; conclusions de l'avocat général Saggio dans l'affaire EKW et Wein & Co, C-437/97, EU:C:1999:342, point 69 ; ainsi que Quigley, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*, p. 615].
- 55 En outre, même si la compensation prévue par l'accord initial avait constitué une aide existante, la question se pose de savoir si, compte tenu des prorogations de l'accord et des modifications qui lui ont été apportées, l'aide doit être considérée comme nouvelle. L'accord de compensation a été conclu en 1979 et a été prolongé par période quinquennale en l'absence de résiliation. En outre, la rémunération pour chaque période contractuelle quinquennale a varié en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'étendue du service fourni, c'est-à-dire du volume de trafic dans les opérations d'éclusage. Dans ce contexte, le tingsrätten (tribunal de district) observe que le montant qui a incontestablement été payé diffère sensiblement entre les années 2013 et 2014, mais que, selon le Stockholms Hamn, cela est dû au fait que la compensation pour 2013 comprenait également des rappels de paiements au titre d'années précédentes (voir point 7 de la présente). Pour autant que nous le sachions, les montants versés ont varié annuellement [Or. 17] de moins de 20 % pendant toute la durée de l'accord. La Cour a, comme indiqué ci-dessus, examiné la question des aides nouvelles ou modifiées dans un grand nombre de décisions, mais le tingsrätten (tribunal de district) n'a pas trouvé d'orientation claire dans la jurisprudence existante concernant les circonstances en question.
- 56 Le tingsrätten (tribunal de district) estime dès lors nécessaire que la Cour [lui] fournisse des indications supplémentaires sur l'interprétation de l'article 144 de l'acte d'adhésion et sur la question de savoir si l'aide peut être considérée comme une aide existante et, le cas échéant, si elle doit néanmoins être considérée comme une aide nouvelle en raison des prolongations de l'accord et de ses modifications qui sont incontestablement intervenues après l'adhésion de la Suède à l'Union européenne.
- 57 À la lumière de ce qui précède, le tingsrätten (tribunal de district) demande à ce qu'il soit statué à titre préjudiciel sur les questions suivantes.

Questions préjudicielles

1. Le critère de la faveur consentie visé à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit-il être interprété en ce sens qu'une compensation annuelle qui, en vertu d'un accord, est versée au moyen de ressources d'État par une autorité publique à une société anonyme municipale, afin de compenser l'engagement de cette société de fournir gratuitement un service déterminé- en l'occurrence des opérations d'éclusage –, lequel service était, jusqu'à la conclusion de l'accord, soumis à une redevance,

- a) doit être considérée, dans son intégralité, comme une aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant le bénéficiaire ?
- b) doit être considérée comme une aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant le bénéficiaire, dans la mesure où la compensation excède les recettes annuelles antérieures du bénéficiaire provenant des redevances perçues pour le service, compte tenu des variations, par exemple, de l'indice des prix à la consommation et du volume du trafic dans les opérations d'éclusage ?
- c) doit être considérée comme une aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant le bénéficiaire, dans la mesure où la compensation excède les coûts annuels du bénéficiaire pour la fourniture du service ?
- d) doit être considérée comme une aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence en faveur du bénéficiaire sur la base d'un autre mode de calcul ?
- e) ne doit en aucun cas être considérée comme une aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant le bénéficiaire ?

2. Un accord sur la rémunération annuelle au moyen de ressources d'État versée par une autorité publique à une société anonyme municipale pour compenser l'engagement de cette société de fournir gratuitement un service non agricole- en l'occurrence des opérations d'éclusage –, qui a été conclu avant l'adhésion de la Suède à l'Union européenne et qui n'a pas été notifié à la Commission, doit-il être considéré comme une mesure d'aide existante qui, conformément à l'article 1^{er}, sous b), point i), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit être réputée être légale aussi longtemps que la Commission n'a pas constaté que l'aide était incompatible avec le marché intérieur ?

3. En cas de réponse affirmative à la deuxième question, cette compensation annuelle doit-elle néanmoins être considérée comme une aide nouvelle lorsque, après l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, l'accord a été prolongé à plusieurs reprises, conformément aux conditions initiales, pour des périodes respectives de cinq ans en raison de l'absence de résiliation et que la compensation annuelle au titre de chaque nouvelle période quinquennale a varié en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'étendue du service

gratuit fourni au cours de la période contractuelle précédente, en l'occurrence le volume du trafic dans le cadre des opérations d'éclusage ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL