

DÉCISION DE LA COMMISSION**du 30 juin 2004****relative au régime d'aides mis en œuvre par la Suède pour l'exonération de la taxe sur l'énergie du 1^{er} janvier 2002 au 30 juin 2004**

[notifiée sous le numéro C(2004) 2210]

(Le texte en langue suédoise est le seul faisant foi.)

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

(2005/468/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir, conformément à l'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, mis les intéressés en demeure de lui présenter leurs observations ⁽¹⁾, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 11 juin 2003, la Commission a notifié à la Suède sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité concernant l'exonération de la taxe sur l'électricité dont bénéficie l'industrie manufacturière.
- (2) Par lettre du 9 juillet 2003, enregistrée à la Commission le même jour (A/34842), la Suède a présenté ses observations concernant l'ouverture de la procédure.
- (3) La décision de la Commission d'engager la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 9 août 2003 ⁽²⁾. La Commission a invité les parties concernées à lui soumettre leurs observations au sujet de l'aide en cause.
- (4) La Commission a reçu les observations de la Confédération des entreprises suédoises (*Svenskt näringsliv*) le 29 septembre 2003.

⁽¹⁾ JO C 189 du 9.8.2003, p. 6.

⁽²⁾ Voir note 1 de bas de page.

- (5) Les observations de la Confédération des entreprises suédoises ont été reçues dans le délai prévu ⁽³⁾ et ont été transmises par la Commission au gouvernement suédois, qui a eu la possibilité de les commenter. La Suède n'a formulé aucune observation.

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

- (6) La loi instaurant la taxe sur l'énergie a été adoptée en Suède en 1957. En vertu de cette loi, la taxe sur l'énergie s'applique aux combustibles d'origine fossile et à l'électricité. La taxe a des effets environnementaux positifs en termes d'économies d'énergie et d'efficacité énergétique.
- (7) La taxe sur l'électricité s'applique intégralement aux ménages et aux entreprises de services, ainsi qu'aux entreprises manufacturières lorsqu'il s'agit d'électricité utilisée à des fins de chauffage autres que ceux des processus de production.
- (8) En vertu du chapitre 11, article 3, de la loi sur la taxe sur l'énergie, l'électricité utilisée pour des processus manufacturiers dans l'industrie (NACE rev. 1, sections C et D) est entièrement exemptée de la taxe sur l'énergie ⁽⁴⁾. Dans sa forme actuelle, l'exonération a été introduite le 1^{er} janvier 1993, c'est-à-dire avant l'adhésion de la Suède à l'Espace économique européen et à l'Union européenne. Elle n'a pas été modifiée depuis cette date.
- (9) Au cours de la période de référence, le montant de la taxe sur l'électricité se situait entre 0,198 et 0,241 couronne suédoise par kWh.

⁽³⁾ Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 1182/71 du Conseil du 3 juin 1971 portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes (JO L 124 du 8.6.1971, p. 1), notamment son article 3, le délai de soumission des observations expirait le 10 septembre 2003. Par lettre du 15 août 2003, la Confédération des entreprises suédoises a demandé une prolongation du délai jusqu'au 30 septembre 2003, ce que la Commission a accepté par lettre du 9 septembre 2003.

⁽⁴⁾ L'exonération s'applique également aux entreprises horticoles. La Commission adoptera une décision distincte pour l'exonération de ces entreprises.

- (10) Les autorités suédoises estiment que l'exonération complète représente une perte de recettes fiscales d'environ 11 milliards de couronnes suédoises par an (environ 1,19 milliard d'euros).
- (11) La Commission a engagé la procédure d'examen parce qu'elle soupçonnait que la mesure en question était une aide d'État et, si tel était le cas, qu'elle pouvait être incompatible avec le marché commun. La Commission estime que le système d'exonération fiscale constitue une aide d'État au sens des l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. La Commission met en doute la compatibilité de l'aide présumée avec l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement ⁽⁵⁾ (ci-après dénommé «l'encadrement»).
- (12) La Confédération des entreprises suédoises estime que les taxes sur l'électricité et les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) doivent être considérées comme deux composantes du même système de taxation de l'énergie. Cela s'explique par le fait qu'il existe un lien étroit entre les deux taxes: afin de ne pas provoquer une demande excessive d'électricité, toute augmentation de la taxe sur le CO₂ doit être compensée par une augmentation correspondante de la taxe sur l'électricité.
- (13) Au total, la taxe sur l'énergie a augmenté de 27 milliards de couronnes suédoises (environ 3 milliards d'euros) entre 1993 et 2004. Cette augmentation n'aurait pas été possible sans une exonération totale de la taxe sur l'énergie pour le secteur manufacturier. Par conséquent, l'exonération totale de la taxe sur l'électricité ne se traduit pas par une perte de revenus pour l'État et la mesure n'est donc pas financée au moyen de ressources d'État.
- (14) La Confédération des entreprises suédoises estime que l'exonération dont bénéficie l'industrie manufacturière suédoise s'inscrit dans la logique du système, étant donné qu'elle a suffisamment de raisons d'économiser l'énergie dans la mesure où l'électricité est un important élément constitutif du coût pour ces entreprises. Afin de maintenir la compétitivité de l'industrie suédoise tout en augmentant la taxe sur l'énergie dans son ensemble, l'industrie doit être exonérée de la taxe sur l'électricité.
- (15) Pour les mêmes raisons que celles exposées par le gouvernement suédois (considérant 21), la Confédération des entreprises suédoises considère que la mesure ne fausse pas et ne menace pas de fausser la concurrence, ni qu'elle favorise certains secteurs de production.
- (16) Pour les raisons exposées ci-après, la Confédération des entreprises suédoises estime qu'en aucun cas une récupération de l'aide ne peut avoir lieu.
- (17) Premièrement, en vertu de l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽⁶⁾, une récupération n'est possible que dans le cas d'une aide illégale, qui est définie à l'article 1^{er}, point f), de ce règlement comme «une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité». Étant donné qu'au point 2.2 de sa décision d'ouvrir la procédure d'examen la Commission conclut que la mesure constitue une aide existante, une récupération ne peut pas avoir lieu *ex tunc*.

III. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

Observations de la Confédération des entreprises suédoises

- (18) Deuxièmement, une récupération ne peut pas avoir lieu en raison des attentes légitimes des bénéficiaires de l'aide. La loi en question a été proposée par le gouvernement suédois et adoptée par le parlement suédois. Les entreprises n'ont pas à remettre en question les décisions de leur propre parlement, d'autant plus qu'il existe des décisions antérieures de la Commission ⁽⁷⁾ dans lesquelles des mesures en faveur du secteur manufacturier ont été approuvées en tant que mesures générales. En outre, la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ⁽⁸⁾ permet de maintenir, à partir du 1^{er} janvier 2004, le niveau de taxation zéro pour l'électricité utilisée par les grands consommateurs d'électricité. Un opérateur économique prudent devrait donc pouvoir s'attendre légitimement à ce que cela soit aussi le cas deux ans avant cette date.
- (19) Troisièmement, une récupération serait contraire au principe de proportionnalité. Le but de la récupération est de rétablir la concurrence prétendument faussée. Comme la Confédération des entreprises suédoises estime que la mesure ne fausse pas la concurrence et ne menace pas de la fausser, il n'existe aucun intérêt légitime et général justifiant une récupération. En outre, de nombreuses entreprises concernées auraient des difficultés à rembourser l'aide perçue et le risque de faillite ne peut pas être exclu dans le cas de certaines entreprises.
- (20) Enfin, la Confédération des entreprises suédoises partage l'avis du gouvernement suédois (voir considérant 28) selon lequel la Commission n'a pas respecté l'obligation visée à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999.

⁽⁵⁾ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

⁽⁶⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

⁽⁷⁾ Exemples: aide N 255/96 — Suède — Loi relative aux droits d'accise sur l'énergie (JO C 71 du 7.3.1997, p. 10) et aide NN 72a/2000 — Suède — Prorogation du régime de la taxe sur le CO₂ (JO C 117 du 21.4.2001, p. 19).

⁽⁸⁾ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2004/75/CE (JO L 157 du 30.4.2004, p. 100).

IV. OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT SUÉDOIS

L'exonération fiscale ne constitue pas un avantage pour l'industrie manufacturière suédoise

- (21) L'industrie manufacturière suédoise utilise une proportion élevée d'électricité par rapport à ses concurrents d'autres pays, qui utilisent plutôt le charbon ou le gaz naturel. Comme ces sources d'énergie bénéficient d'une exonération fiscale dans de nombreux États membres, la Suède estime qu'il est raisonnable d'exonérer l'industrie manufacturière suédoise de la taxe sur l'électricité. En outre, le niveau de taxation de l'énergie en Suède est généralement plus élevé que dans la plupart des autres États membres et il n'aurait pas été possible d'atteindre ce niveau si certains secteurs n'avaient pas été exonérés de la taxe sur l'électricité.
- (22) Par conséquent, le gouvernement suédois conteste que l'exonération fiscale procure à l'industrie suédoise un avantage par rapport à celle d'autres États membres.

L'adaptation du système de taxation de l'énergie demande un certain temps

- (23) Par lettre du 16 mars 2001, le gouvernement suédois a accepté les mesures proposées aux points 75 à 77 de l'encadrement.
- (24) Le 8 novembre 2001, la Cour de justice a estimé, dans l'affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline* ⁽⁹⁾, concernant la réduction de la taxe sur l'énergie en Autriche, qu'exonérer une branche économique déterminée de la taxe sur l'énergie constitue une aide d'État.
- (25) Le gouvernement suédois affirme qu'au moment où la Suède a accepté les mesures proposées dans l'encadrement, il n'était pas clair que la mesure constituait une aide d'État ou non. Après l'arrêt *Adria-Wien Pipeline*, le gouvernement suédois a reconnu que la mesure comporte des éléments qui posent des problèmes en matière d'aides d'État. La Suède fait cependant valoir que, étant donné la complexité technique de la taxe sur l'énergie, un délai raisonnable était nécessaire entre la décision du gouvernement et l'entrée en vigueur des prescriptions modifiées. Il est prévu d'imposer à l'industrie manufacturière, à partir du 1^{er} juillet 2004, une taxe sur l'électricité dont le niveau est conforme aux niveaux minimaux fixés dans la nouvelle directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie.

La taxe sur l'électricité et la taxe sur l'énergie doivent être considérées comme un seul système fiscal

- (26) En Suède, une taxe sur l'énergie est perçue sur les combustibles fossiles et l'électricité et une taxe CO₂ est perçue sur les combustibles fossiles. Le gouvernement suédois considère ces taxes comme des éléments d'un même système fiscal qui vise à accroître l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO₂. C'est pourquoi le gouvernement suédois fait valoir que la Commission, dans son appréciation de la compatibilité avec le marché commun, doit tenir compte de la charge fiscale résultant de toutes les composantes du système de taxation dans son ensemble, au lieu de considérer la taxe sur l'électricité isolément.

La Commission n'a pas respecté la procédure concernant la proposition de mesures prévue dans le règlement (CE) n° 659/1999. L'aide n'est pas par conséquent illégale et ne peut donc pas être récupérée

- (27) Le gouvernement suédois a transmis à la Commission à plusieurs reprises des informations expliquant clairement le régime d'aides en question ⁽¹⁰⁾. La Suède estime dès lors qu'elle a rempli son obligation de transmettre tous les renseignements nécessaires pour permettre à la Commission de procéder à l'examen des régimes d'aides existants, conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999.
- (28) Le gouvernement suédois soutient que la Commission a contrevenu à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999, qui stipule que la Commission est tenue d'informer l'État membre si elle considère qu'une mesure est devenue incompatible avec le marché commun, avant de proposer des mesures appropriées. En effet, la Commission a proposé, sans avoir procédé à cette information, des mesures non pas pour des régimes particuliers, mais pour tous les régimes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du nouvel encadrement.
- (29) En raison de cette irrégularité de procédure, l'aide n'est pas illégale et ne peut donc pas être récupérée.

Une récupération constituerait une taxation rétroactive, ce qui est interdit par la constitution suédoise

- (30) En vertu du chapitre 2, article 10, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle sur la forme de gouvernement (*regeringsformen*), une taxe ne peut pas être imposée si elle ne se fonde pas sur une disposition qui était en vigueur au moment où se produit le fait générateur de la taxe.

⁽⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 8 novembre 2001, dans l'affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline GmbH* et *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH* contre *Finanzlandesdirektion für Kärnten*, Rec. 2001, p. I-8365.

⁽¹⁰⁾ Par exemple, dans leur réponse à la lettre du 7 mai 1996 de la Commission (D/50485), les autorités suédoises ont soumis le texte intégral de la loi relative à la taxe sur l'énergie, qui indique clairement que le secteur manufacturier est entièrement exonéré de la taxe sur l'électricité. D'autre part, des descriptions succinctes des mesures étaient jointes aux lettres du 15 avril 1998 et du 31 mai 1999 que les autorités suédoises ont envoyées à la Commission.

- (31) Étant donné que la loi suédoise en matière de taxation de l'énergie ne contient pas de disposition selon laquelle les entreprises de l'industrie manufacturière sont tenues de payer une taxe sur l'électricité, une modification de cette loi conduirait à une taxation rétroactive, ce qui est contraire à la constitution suédoise.

V. APPRÉCIATION DE L'AIDE

Période de référence

- (32) Dans sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a estimé que la mesure constituait une aide existante au sens de l'article 1^{er}, point b) i), du règlement (CE) n° 659/1999, au moment de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne et jusqu'au 1^{er} janvier 2002. La Suède a accepté expressément les mesures proposées par la Commission, selon lesquelles tous les régimes existants d'aides à l'environnement auraient dû être adaptés à l'encadrement (point 77). La Commission a constaté que cela n'a pas été fait dans le cas présent. C'est pourquoi la Suède a été invitée à fournir toutes les informations pouvant être utiles pour l'examen de la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005.
- (33) Les observations transmises par le gouvernement suédois par lettre du 9 juillet 2003 couvrent expressément la période indiquée par la Commission. Le gouvernement suédois a exercé ses droits de défense pour l'ensemble de la période en question.
- (34) Des tierces parties ont eu la possibilité de présenter leurs observations sur l'application du régime d'aides au cours de la même période. La Confédération des entreprises suédoises a soumis ses observations sur l'exonération de la taxe sur l'énergie par lettre du 29 septembre 2003. Le droit des tierces parties de soumettre des observations a donc été respecté.
- (35) Par la loi modifiant la loi (1994:1776) sur la taxation de l'énergie⁽¹¹⁾, un nouveau système de taxation de l'électricité sera introduit. Cette loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2004 et a été notifiée à la Commission par lettre du 1^{er} avril 2004⁽¹²⁾. Par conséquent, la Commission adoptera une décision distincte concernant cette mesure.
- (36) Dès lors, l'examen de la compatibilité avec le marché commun porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2002 jusqu'au moment où le système actuel ne sera plus en vigueur.

Existence d'une aide

- (37) Pour qu'une mesure puisse être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité,

quatre conditions doivent être remplies. La mesure doit favoriser certaines entreprises, elle doit être sélective, elle doit être financée par des ressources d'État et elle doit affecter les échanges entre États membres.

- (38) Lorsqu'elle examine la question de savoir si la mesure favorise les bénéficiaires de l'aide, la Commission doit comparer des entreprises qui se trouvent dans des situations factuelles et juridiques comparables⁽¹³⁾. Par conséquent, la Commission ne peut pas évaluer la situation de l'industrie manufacturière suédoise en comparaison avec celle de l'industrie manufacturière d'autres pays européens, mais doit évaluer l'avantage qu'ont les entreprises du secteur manufacturier suédois par rapport à d'autres entreprises suédoises. À cet égard, le fait que la mesure exonère les entreprises du secteur manufacturier d'un coût qu'elles devraient autrement supporter, procure à ces entreprises un avantage par rapport à d'autres secteurs de l'industrie suédoise. En accordant une exonération fiscale seulement à certaines entreprises, la mesure les favorise par rapport à d'autres entreprises, ce qui peut conduire à une distorsion de la concurrence.
- (39) L'exonération est limitée aux entreprises de l'industrie manufacturière (NACE rév. 1, sections C et D). La Cour de justice des Communautés européennes a estimé⁽¹⁴⁾ que «ni le nombre élevé d'entreprises bénéficiaires ni la diversité et l'importance des secteurs auxquels ces entreprises appartiennent ne permettent de considérer une initiative étatique comme une mesure générale de politique économique». La Confédération des entreprises suédoises affirme que dans les décisions portant sur les aides N 255/96 et NN 72a/2000, la Commission a approuvé le système suédois de taxe sur le CO₂ en tant que mesure générale. Cette affirmation est incorrecte. Dans la première décision, le système de taxe sur le CO₂ est considéré comme une aide d'État compatible avec le marché commun. La deuxième décision concerne une prorogation de ce même système, qui est approuvée sur la base des mêmes dispositions. La pratique constante de la Commission⁽¹⁵⁾, confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice⁽¹⁶⁾, est au contraire de considérer l'exonération d'entreprises grandes consommatrices d'énergie ou d'un secteur économique déterminé comme une mesure sélective. La Commission conclut par conséquent que l'exonération fiscale constitue une mesure sélective.

⁽¹³⁾ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice rendu dans le cadre de l'affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Voir affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, point 48, *op. cit.*

⁽¹⁵⁾ Décision 2002/676/CE, CECA de la Commission du 3 avril 2002 concernant l'exonération pour double usage que le Royaume-Uni envisage d'appliquer dans le cadre de la taxe sur le changement climatique et l'exonération étendue à certains procédés concurrents (JO L 229 du 27.8.2002, p. 15); aide N 449/01 — Allemagne — «Poursuite de la réforme fiscale en faveur de la protection de l'environnement après le 31 mars 2002» (JO C 137 du 8.6.2002, p. 24); aide N 74/A/02 — Finlande — «Aide en faveur des entreprises qui consomment beaucoup d'énergie» (JO C 104 du 30.4.2003, p. 9), et aide C 33/03 (ex NN 34/03) — Autriche — «Remboursement de la taxe sur l'énergie en 2002 et 2003» (non encore parue au JO).

⁽¹⁶⁾ Voir affaire C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ Recueil des lois suédoises (SFS) 2003:810.

⁽¹²⁾ N 156/04 — Suède — «Taxe sur l'énergie applicable au secteur manufacturier» (non encore parue au JO).

- (40) La Commission estime que le caractère sélectif de la mesure n'est pas justifié par la logique du système, étant donné que celle-ci ne concorde pas avec la logique interne de la taxe. Au contraire, l'exonération constitue un écart manifeste par rapport à la structure globale et du fonctionnement de la taxe. L'objectif de la taxe est d'inciter les entreprises à prendre des mesures en vue de réaliser des économies d'énergie. Même si les entreprises concernées prennent déjà d'importantes mesures de réduction de leur consommation d'énergie pour réduire leurs coûts, la taxe sur l'énergie a malgré tout un effet incitatif supplémentaire. La consommation d'énergie est généralement dépendante de la technologie et elle ne peut être déterminée qu'à court terme. À long terme, il est normalement possible de réaliser d'autres gains d'efficacité, notamment grâce au progrès technologique et à l'innovation. À cet égard, une exonération de la taxe sur l'énergie pour les entreprises du secteur manufacturier, qui sont par définition également des pollueurs, ne peut pas correspondre à la logique du système, étant donné que le préjudice pour l'environnement résultant de la consommation d'énergie est le même quel que soit le secteur considéré.
- (41) La mesure est à la charge de l'État et est financée par des ressources d'État puisque celui-ci accepte une perte de recettes fiscales. La Commission ne partage pas l'avis de la Confédération des entreprises suédoises, à savoir qu'il n'y a pas de perte de recettes fiscales étant donné que les taxes sur l'électricité et sur le CO₂ effectivement payées ont augmenté. Au contraire, une augmentation du taux d'imposition entraîne une perte de recettes fiscales plus élevée en raison de l'exonération.
- (42) Au moins certains bénéficiaires sont actifs dans des secteurs où il existe des échanges commerciaux entre États membres. Par conséquent, la mesure est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence.
- (43) En conclusion, la Commission estime que la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
- Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur**
- (44) La Commission réaffirme sa position selon laquelle la taxe sur l'électricité ne peut pas être évaluée conjointement avec la taxe sur le CO₂ et ce, pour deux raisons, comme indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2. Premièrement, la taxe sur le CO₂ ne s'applique pas à la consommation d'électricité. Deuxièmement, comme 90 % de l'électricité en Suède sont produits par des installations nucléaires et hydroélectriques, la taxe sur l'électricité n'a pas le même effet d'incitation que la taxe sur le CO₂ en ce qui concerne les émissions de CO₂. Par conséquent, la taxe sur l'électricité doit être évaluée séparément.
- (45) Jusqu'au 31 décembre 2001, le régime d'aides a constitué une aide d'État existante au sens de l'article 1^{er}, point b) i), du règlement (CE) n^o 659/1999. Or, selon le point 77 de l'encadrement et en raison de l'acceptation des mesures utiles par la Suède, toutes les aides d'État existantes en faveur de la protection de l'environnement devaient avoir été adaptées pour les rendre compatibles avec l'encadrement avant le 1^{er} janvier 2002.
- (46) Le gouvernement suédois fait valoir qu'un délai raisonnable est nécessaire pour mettre en œuvre un nouveau régime de taxe sur l'énergie compatible avec l'encadrement. Premièrement, deux ans et demi ont passé entre la date limite d'adaptation du régime d'aides à l'encadrement et l'entrée en vigueur d'un système révisé de taxe sur l'énergie. Bien que la Commission reconnaisse que la taxation de l'énergie est une question complexe par nature, elle considère la période de deux ans et demi comme anormalement longue. Deuxièmement, contrairement à la France et à l'Allemagne, le gouvernement suédois n'a pas eu recours à la possibilité de prolonger le délai pour la mise en œuvre de l'encadrement dans le cas de certaines mesures⁽¹⁷⁾. Au contraire, par la lettre du 16 mars 2001, le gouvernement suédois a accepté les mesures utiles proposées par la Commission. Si le gouvernement suédois avait des problèmes pour modifier le régime d'aides avant le délai fixé, il aurait pu accepter les mesures utiles proposées sauf en ce qui concerne leur application au régime en question.
- (47) En conséquence, la Commission a évalué la compatibilité de l'aide avec l'encadrement. Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé qu'aucune autre dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 2 ou 3, du traité CE ne semble applicable. Cette conclusion devait être confirmée après la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2. Au cours de cette procédure, aucun nouvel élément n'a été proposé qui aurait pu dissiper les doutes que la Commission a exprimés dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Dès lors, les conclusions de la Commission sont les suivantes.
- (48) Le point 51.2 de l'encadrement stipule que les dispositions du point 51.1 peuvent s'appliquer au cas où une taxe a un effet positif appréciable en termes de protection de l'environnement et où la dérogation est devenue nécessaire en raison d'une modification significative des conditions économiques, qui place les entreprises dans une situation concurrentielle particulièrement difficile. La taxe sur l'énergie vise à inciter à la réalisation d'économies d'énergie et à une augmentation du rendement énergétique. Le système suédois actuel de taxation de l'énergie est resté inchangé depuis 1993. À cet égard, la mesure constitue une exonération d'une taxe existante qui a été décidée au moment de l'adoption de la taxe. Par conséquent, la mesure relève du point 51.2 de l'encadrement, qui fait référence aux critères de compatibilité du point 51.1.

⁽¹⁷⁾ JO C 34 du 7.2.2002, p. 13.

(49) Pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003, le point 51.1 b), deuxième tiret, de l'encadrement s'applique, étant donné que l'exonération porte sur une taxe nationale prise en l'absence de taxe communautaire. En vertu de cette disposition, les entreprises bénéficiaires de la réduction doivent néanmoins payer une partie significative de la taxe nationale, le but étant de maintenir une incitation pour ces entreprises à améliorer leur performance environnementale. C'est ce qui ressort du libellé du point 51.1 b), premier tiret, selon lequel une réduction d'une taxe harmonisée est autorisée si le montant effectivement payé par les entreprises après la réduction est supérieur au minimum communautaire «à un niveau tel qu'il incite les entreprises à agir pour l'amélioration de la protection de l'environnement». L'exonération actuelle conduit à une taxe nulle sur l'électricité utilisée dans les processus de fabrication par l'industrie manufacturière. La Commission peut donc conclure que les entreprises n'ont pas payé une partie significative de la taxe nationale. Par conséquent, dans sa forme actuelle, la mesure ne peut pas être déclarée compatible avec l'encadrement pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003. Comme la compatibilité ne peut pas être démontrée à l'aide d'autres éléments, cette mesure doit être considérée comme non compatible avec le marché commun.

(50) Comme indiqué au considérant 18, la directive 2003/96/CE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Cette directive tient compte expressément de l'objectif de protection de l'environnement (notamment ses considérants 3, 6, 7 et 12). La Commission considère dès lors que le respect des taux minimaux fixés dans la directive 2003/96/CE constitue une incitation pour les entreprises à améliorer la protection de l'environnement. C'est la raison pour laquelle la Commission peut accepter que le respect des taux minimaux est équivalent au paiement d'une partie significative de la taxe nationale comme au point 51.1 b), deuxième tiret, de l'encadrement. Par conséquent, pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003, la mesure suédoise ne peut être déclarée compatible avec le marché commun que dans la mesure où les bénéficiaires doivent payer les taux minimaux fixés par la directive 2003/96/CE. L'aide non compatible correspond au montant résultant de l'application des taux minimaux prévus par la directive 2003/96/CE.

(51) Pour la période allant du 1^{er} janvier 2004 jusqu'au moment où le système actuel n'est plus en vigueur, la taxe en question est harmonisée par la directive 2003/96/CE. Par conséquent, le point 51.1 b), premier tiret, de l'encadrement est applicable. Selon cette disposition, une réduction peut être accordée si le montant effectivement payé par les bénéficiaires après la réduction reste supérieur au minimum communautaire. En vertu de l'article 10 de la directive 2003/96/CE, le niveau de taxation minimal de l'électricité est fixé à 0,5 euro par MWh pour un usage commercial. Par conséquent, le taux

minimal fixé n'a pas été respecté dans le cas présent. En vertu de l'article 17, paragraphes 2 et 4, de ladite directive, un niveau de taxation allant jusqu'à zéro est autorisé pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui, en vertu d'accords ou d'arrangements équivalents, s'engagent à mettre en œuvre des mesures visant à réaliser des objectifs environnementaux ou un rendement énergétique accru équivalents à ce qui aurait été obtenu si les taux minima communautaires avaient été respectés. Dans le cas présent, les conditions pour l'application d'un taux nul ne sont pas remplies. Par conséquent, également pour la période à partir du 1^{er} janvier 2004, la mesure suédoise peut seulement être déclarée compatible dans la mesure où les bénéficiaires sont tenus de payer les taux minimaux fixés par la directive 2003/96/CE.

(52) En conséquence, la Commission conclut que, pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 jusqu'au moment où l'exonération dans sa forme actuelle n'est plus appliquée, la mesure n'est pas compatible avec l'encadrement ni avec la directive 2003/96/CE. L'aide non compatible correspond au montant résultant de l'application des niveaux minimaux fixés dans la directive 2003/96/CE.

Récupération de l'aide non compatible avec le marché commun

(53) En vertu de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, lorsqu'une aide d'État accordée illégalement est incompatible avec le marché commun, elle doit être récupérée auprès de son bénéficiaire. La récupération de l'aide doit permettre, dans la mesure du possible, de rétablir la situation concurrentielle qui existait avant l'octroi de l'aide. Le fait que l'aide est accordée conformément au droit national – ce qui est généralement le cas – n'affecte en rien la récupération, étant donné que le droit communautaire l'emporte sur le droit national.

(54) Néanmoins, l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 dispose que «la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire». En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice⁽¹⁸⁾ et de la pratique décisionnelle de la Commission, la récupération d'une aide est contraire à un principe général de droit communautaire lorsque le bénéficiaire, à la suite de mesures de la Commission, estime légitimement que l'aide a été accordée conformément au droit communautaire.

⁽¹⁸⁾ Arrêt de la Cour de justice du 24 novembre 1987, dans l'affaire 223/85, Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerken NV contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1987, p. 4617.

- (55) Il appartient aux États membres de veiller à ce que les mesures nationales soient compatibles avec les règles communautaires dans le domaine des aides d'État, afin d'empêcher les distorsions de concurrence; en outre, ils sont tenus de notifier toute aide d'État à la Commission, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, et de s'abstenir d'exécuter la mesure avant qu'elle ait fait l'objet d'un examen. En principe, les entreprises ne peuvent pas se prévaloir d'attentes légitimes dans le cas d'aides d'État illégales. Si des entreprises pouvaient se prévaloir d'un droit national, même adopté de bonne foi, mais qui n'est pas conforme aux règles communautaires dans le domaine des aides d'État et qui a donc pour effet de fausser la concurrence, l'objectif du contrôle communautaire des aides d'État ne pourrait pas être atteint.
- (56) Dans l'affaire 265/85, Van den Bergh en Jurgens BV contre Commission⁽¹⁹⁾, la Cour de justice a dit pour droit que «[...] la possibilité de se prévaloir du principe de la protection de la confiance légitime est ouverte à tout opérateur économique dans le chef duquel une institution a fait naître des espérances fondées. En outre, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure communautaire de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée.»
- (57) Les autorités suédoises font valoir que l'aide ne devrait pas être récupérée parce que la Commission n'a pas respecté ses obligations découlant de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999. Afin d'adapter les aides existantes au nouvel encadrement, la Commission a proposé aux États membres de modifier leur régime existant d'aides en faveur de l'environnement pour le mettre en conformité avec l'encadrement au plus tard le 1^{er} janvier 2002. La jurisprudence⁽²⁰⁾ a confirmé qu'une telle proposition présentée dans des lignes directrices représente un élément de coopération régulière et périodique dans le cadre de laquelle la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants et leur propose les mesures utiles qui s'imposent. Un accord entre la Commission et chaque État membre sur une liste complète de tous les régimes d'aides existants serait peu pratique et il est raisonnable de laisser aux États membres la responsabilité d'adapter les régimes. Cela se justifie d'autant plus qu'ils participent à l'élaboration de nouvelles lignes directrices et qu'ils sont bien conscients, avant leur entrée en vigueur, des répercussions de ces dernières sur les régimes d'aides existants. Dans le cas présent, les autorités suédoises affirment que la Suède a informé la Commission sur le régime d'aides, par exemple, en lui transmettant le texte intégral de la loi suédoise relative à la taxe sur l'énergie. La Commission estime que ces informations ont été transmises et utilisées dans d'autres contextes et que leur transmission ne peut donc en aucun cas remplacer la notification officielle exigé par l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.
- (58) La Confédération des entreprises suédoises affirme que l'aide constitue une aide existante et qu'une récupération ne peut par conséquent pas être demandée. La Commission considère que la mesure n'a constitué une aide existante que jusqu'au 31 décembre 2001. À partir du 1^{er} janvier 2002, l'aide est devenue une nouvelle aide, car elle aurait dû être adaptée à l'encadrement. Par conséquent, la Commission ne peut souscrire à l'argument avancé par la Confédération des entreprises suédoises.
- (59) Ainsi, la Commission considère que les arguments de la Suède ne permettent pas de justifier une décision sans récupération. Cependant, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la Commission est tenue de prendre en considération de sa propre initiative les circonstances exceptionnelles qui justifient, conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, qu'elle renonce à ordonner la récupération des aides accordées illégalement lorsque cette récupération est contraire à un principe général du droit communautaire, tel que le respect de la confiance légitime des bénéficiaires.
- (60) En vertu de l'article 19 du règlement (CE) n° 659/1999, les États membres ne sont tenus de mettre en œuvre les mesures utiles que s'ils les ont acceptées. Ce principe a été confirmé par la jurisprudence⁽²¹⁾. Ainsi, le changement de statut de la mesure, qui d'aide existante est devenue une aide nouvelle, était une conséquence de l'acceptation par le gouvernement suédois des mesures utiles proposées par l'encadrement.
- (61) Sur la base de l'article 26, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, il est concevable que le fait que la Commission n'a pas publié l'acceptation de l'encadrement par le gouvernement suédois a pu conduire certains bénéficiaires à estimer de bonne foi que la mesure nationale en question devait toujours être considérée comme une aide existante. L'article 26 stipule que la Commission doit publier «une communication succincte des décisions qu'elle prend en application [...] de l'article 18 en liaison

⁽¹⁹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 11 mars 1987, dans l'affaire 265/85, Van den Bergh en Jurgens BV et Van Dijk Food Products (Lopik) BV contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1987, p. 1155, point 44.

⁽²⁰⁾ Arrêt de la Cour de justice du 18 juin 2002, dans l'affaire C-242/00, République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2002, p. I-5603, point 28.

⁽²¹⁾ Affaire C-242/00, République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes (*op. cit.*); arrêt de la Cour de justice du 15 octobre 1996, dans l'affaire C-311/94, IJssel-Vliet Combinatie BV contre Minister van Economische Zaken, Rec. 1996, p. I-5023, points 36 et 37; arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2000, dans l'affaire C-288/96, République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2000, p. I-8237, points 62 à 65.

avec l'article 19, paragraphe 1». En vertu de l'article 18 dudit règlement, «si [...] la Commission parvient à la conclusion qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles.» L'article 19, paragraphe 1, du règlement stipule que lorsque l'État membre accepte les mesures utiles proposées, la Commission «en prend acte» et en informe l'État membre.

- (62) La Commission n'a pas publié l'acceptation par chaque État membre des mesures utiles qu'elle a proposées pour la mise en œuvre de l'encadrement. Il est donc difficile pour la Commission de prouver que les bénéficiaires ont été correctement informés de l'acceptation par le gouvernement suédois et du changement de statut de l'aide qui s'est ensuivi. Toutefois, à la date de publication de la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, il a dû être clair pour les bénéficiaires que la mesure n'était plus une aide existante et qu'elle pouvait être incompatible avec l'encadrement. Ladite publication a eu lieu le 9 août 2003.
- (63) Compte tenu de toutes ces considérations, la Commission conclut que, dans le cas présent, la récupération des aides accordées avant la date de publication de la décision d'ouverture de la procédure d'examen serait contraire au principe de protection de la confiance légitime. Par conséquent, conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999, la Commission décide de ne pas demander de récupération pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 8 août 2003.
- (64) En revanche, les aides accordées en vertu du régime d'aides depuis le 9 août 2003 sont à récupérer.

VI. CONCLUSION

- (65) La Commission constate que, depuis le 1^{er} janvier 2002, la Suède a illégalement maintenu en vigueur sans modification la loi (1994:1776) relative à la taxe sur l'énergie en violation de l'obligation résultant de sa propre acceptation des mesures utiles proposées par la Commission et de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.
- (66) Le régime d'aides constitue un régime d'aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
- (67) L'aide est, depuis le 1^{er} janvier 2002, incompatible avec l'encadrement et notamment son point 51.1 b), et avec toute autre dérogation prévue à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE. Comme aucune autre raison ne peut

être invoquée pour démontrer la compatibilité du régime d'aides, celui-ci est incompatible avec le marché commun.

- (68) Conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, l'aide illégalement versée doit être récupérée. Dans le cas présent, la période de récupération commence à la date de publication de la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, et prend fin à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de taxation de l'énergie, c'est-à-dire que l'aide accordée au cours de la période allant du 9 août 2003 au 30 juin 2004 doit être récupérée.
- (69) La présente décision concerne le régime d'aides en question et doit être mise en œuvre immédiatement, notamment en ce qui concerne la récupération de toutes les aides individuelles accordées dans le cadre de ce régime. La Commission note également qu'une décision relative à un régime d'aides n'exclue pas qu'une aide individuelle peut être considérée comme entièrement ou partiellement compatible avec le marché commun en raison de ses caractéristiques propres (par exemple, sur la base des règles de *minimis*, dans le cadre d'une décision ultérieure de la Commission ou en vertu d'un règlement d'exonération),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'exonération fiscale accordée par la Suède depuis le 1^{er} janvier 2002 en vertu de la loi (1994:1776) relative à la taxation de l'énergie constitue un régime d'aides d'État illégalement appliqué par la Suède en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE. Ces aides sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où les bénéficiaires ne sont pas tenus de payer les taux minimaux fixés par la directive 2003/96/CE. Étant donné qu'aucun autre élément ne permet de démontrer leur compatibilité, ces aides doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun.

Article 2

La Suède supprime le régime d'aides visé à l'article 1^{er} dans la mesure où il continue à produire des effets.

Article 3

1. La Suède prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides visées à l'article 1^{er}.

2. La Suède met fin aux mesures d'aide et annule l'ensemble des versements encore dus avec effet à la date d'entrée en vigueur de la présente décision.

3. La récupération a lieu sans délai conformément aux procédures du droit national, pour autant qu'elles permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision.

4. Les aides à récupérer incluent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires jusqu'à la date de leur récupération.

5. Les intérêts sont calculés conformément aux dispositions des articles 9 à 11 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽²²⁾.

Article 4

Dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, la Suède informe la Commission des mesures prévues et déjà prises pour s'y conformer. Elle communique ces informations en utilisant la fiche d'information figurant à l'annexe.

Article 5

Le Royaume de Suède est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 juin 2004.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission

⁽²²⁾ JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

