

Journal officiel de l'Union européenne

L 28



Édition
de langue française

Législation

61^e année
31 janvier 2018

Sommaire

II Actes non législatifs

DÉCISIONS

- ★ **Décision (UE) 2018/117 de la Commission du 14 juillet 2017 concernant l'aide d'État SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Irlande — non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance** [notifié sous le numéro C(2017) 4932]⁽¹⁾ 1
- ★ **Décision (UE) 2018/118 de la Commission du 31 août 2017 relative à l'aide d'État SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) mise à exécution par l'Espagne en faveur d'Iberpotash** [notifiée sous le numéro C(2017) 5877]⁽¹⁾ 25
- ★ **Décision (UE) 2018/119 de la Commission du 18 septembre 2017 concernant l'aide d'État SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Royaume-Uni — Solution de rechange à l'engagement concernant la cession de Rainbow par Royal Bank of Scotland** [notifiée sous le numéro C(2017) 6184]⁽¹⁾ 49

⁽¹⁾ Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

FR

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères maigres sont des actes de gestion courante pris dans le cadre de la politique agricole et ayant généralement une durée de validité limitée.

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères gras et précédés d'un astérisque sont tous les autres actes.

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2018/117 DE LA COMMISSION

du 14 juillet 2017

concernant l'aide d'État SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

Irlande — non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance

[notifié sous le numéro C(2017) 4932]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations ⁽¹⁾, et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

1. PROCEDURE

- (1) Par lettre du 21 juillet 2009 enregistrée par la Commission le 22 juillet 2009 sous le numéro CP 231/2009, la Commission a été saisie d'une plainte de la compagnie aérienne Ryanair Ltd (devenue Ryanair Designated Activity Company, ci-après «Ryanair») stipulant que l'Irlande avait accordé une aide d'État illicite et illégale au moyen de la taxe appliquée au transport aérien (ci-après la «TTA»), un droit d'accises instauré par l'Irlande sur les vols de passagers au départ des aéroports irlandais.
- (2) Par lettre du 28 juillet 2009, la Commission a transmis la plainte à l'Irlande et lui a demandé quelle était sa position concernant les allégations figurant dans la lettre du 21 juillet 2009.
- (3) Par lettre du 26 août 2009, l'Irlande a demandé une prolongation du délai de réponse que la Commission a accordée par lettre du 3 septembre 2009.
- (4) Le 15 octobre 2009, l'Irlande a répondu à la lettre de la Commission et sa réponse a été enregistrée par la Commission le même jour.
- (5) L'aide présumée ayant été mise en œuvre sans notification préalable à la Commission, l'affaire a été enregistrée en tant que mesure non notifiée. La Commission a procédé à un examen préliminaire conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

⁽¹⁾ JO C 220 du 17.6.2016, p. 13.

- (6) Par décision du 13 juillet 2011 (ci-après la «décision de 2011») ⁽¹⁾, adoptée à l'issue de la phase d'examen préliminaire, la Commission a rejeté la plupart des plaintes de Ryanair. En particulier, elle a estimé que la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Néanmoins, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen concernant les taux d'imposition différenciés applicables aux vols dont les destinations sont situées dans un rayon de 300 kilomètres maximum autour de l'aéroport de Dublin et à tous les autres vols.
- (7) Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 septembre 2011, Ryanair a introduit un recours en annulation partielle de la décision de 2011, dans la mesure où elle considérait que la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'affaire a été enregistrée sous le numéro T-512/11.
- (8) Le 25 juillet 2012, la Commission a adopté sa décision (ci-après la «décision de 2012») relative à l'application de taux d'imposition différenciés pour la TTA ⁽²⁾. Elle a estimé que l'Irlande avait accordé une aide d'État sous la forme d'un taux de TTA inférieur applicable aux vols dont les destinations sont situées dans un rayon de 300 kilomètres maximum autour de l'aéroport de Dublin entre le 30 mars 2009 et le 28 février 2011. En outre, la Commission a estimé que les aides d'État étaient illégales et incompatibles avec le marché intérieur et que l'Irlande devait récupérer l'aide incompatible auprès des bénéficiaires.
- (9) Par requêtes déposées le 1^{er} novembre 2012 et le 15 novembre 2012, Ryanair et Aer Lingus ont fait appel de la décision de 2012. Ces affaires ont été enregistrées sous les numéros T-473/17 et T-500/12.
- (10) Par arrêt rendu le 25 novembre 2014, le Tribunal a annulé la décision de 2011, dans la mesure où cette décision constatait que la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ⁽³⁾. Le Tribunal a estimé que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.
- (11) Par arrêt du 5 février 2015, le Tribunal a annulé la décision de 2012 concernant les taux d'imposition différenciés applicables aux vols dont les destinations sont situées dans un rayon de 300 kilomètres maximum autour de l'aéroport de Dublin, dans la mesure où la décision de 2012 exigeait que l'aide soit récupérée auprès des bénéficiaires pour un montant fixé à 8 EUR par passager ⁽⁴⁾. La Commission a formé un pourvoi devant la Cour de justice à l'encontre de cet arrêt.
- (12) À la suite de l'annulation de la décision de 2011, par lettre du 28 septembre 2015, la Commission a informé l'Irlande qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE en ce qui concerne la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance. Cette décision (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne ⁽⁵⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.
- (13) Par lettre du 22 décembre 2015 enregistrée par la Commission le 6 janvier 2016, l'Irlande a présenté ses observations concernant la décision d'ouvrir la procédure.
- (14) La Commission a reçu les observations de deux parties intéressées. Par lettre du 23 août 2016, elle les a transmises aux autorités irlandaises en leur donnant la possibilité de les commenter. En l'absence de réponse de l'Irlande, la Commission a invité une fois de plus cette dernière à commenter les observations que les parties intéressées avaient présentées, par lettre du 17 octobre 2016.
- (15) Par lettre du 9 décembre 2016, la Commission a demandé des renseignements supplémentaires à l'Irlande. Les autorités irlandaises ont répondu par lettre du 18 janvier 2017. Dans cette lettre, l'Irlande a également transmis ses commentaires sur les observations que les parties intéressées avaient présentées.
- (16) Par arrêt du 21 décembre 2016, la Cour de justice a annulé les arrêts du Tribunal dans la mesure où ceux-ci avaient annulé la décision de 2012 ⁽⁶⁾. La Cour de justice a ainsi confirmé que l'Irlande devait récupérer la somme de 8 EUR par passager auprès des compagnies aériennes ayant bénéficié d'une aide d'État illégale.

⁽¹⁾ Décision de la Commission du 13 juillet 2011 dans l'affaire d'aide d'État SA.29064 (2011/NN) - Exonération de la taxe sur le transport aérien de passagers, Irlande (JO C 306 du 18.10.2011, p. 10).

⁽²⁾ Décision 2013/199/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant l'aide d'État SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Taux d'imposition différenciés appliqués par l'Irlande au transport aérien (JO L 119 du 30.4.2013, p. 30).

⁽³⁾ Arrêt du Tribunal du 25 novembre 2014, *Ryanair/Commission*, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Arrêt du Tribunal du 5 février 2015, *Aer Lingus Ltd/Commission*, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ JO C 220 du 17.6.2016, p. 13.

⁽⁶⁾ Arrêt de la Cour du 21 décembre 2016, *Commission/Aer Lingus Ltd et Ryanair*, affaires jointes C-164/15 P et C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE ET DES PROCÉDURES ANTÉRIEURES

2.1. TTA

- (17) La TTA a été instaurée par l'article 55, paragraphe 2, du Finance (No. 2) Act (la deuxième loi de finances) de 2008 (ci-après la «loi de finances») ⁽¹⁾. La loi de finances est entrée en vigueur le 30 mars 2009. L'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances prévoit que les compagnies aériennes doivent s'acquitter de la TTA pour «chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande».
- (18) Les termes utilisés à l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances sont définis à l'article 55, paragraphe 1. La définition du terme «passager» figurant à l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances exclut explicitement «les passagers en transit ou en correspondance», ce qui signifie que le départ d'un «passager en transit ou en correspondance» ne constitue pas un «départ d'un passager» pour lequel les compagnies aériennes sont tenues de s'acquitter de la TTA. Un «passager en transit» est défini comme «un passager qui se trouve à bord d'un aéronef atterrissant à un aéroport au cours de son voyage et qui poursuit ce voyage sur ce même aéronef». En outre, un «passager en correspondance» désigne «un passager qui arrive sur un vol à destination d'un aéroport et qui repart de cet aéroport sur un vol autre qu'à destination de l'aéroport où son voyage a commencé, les deux vols faisant l'objet d'une seule et même réservation et la durée entre l'heure d'arrivée prévue du vol à destination de l'aéroport et l'heure de départ prévu du vol au départ de cet aéroport ne dépassant pas six heures». Enfin, «aéroport» désigne un aéroport au sens de la loi de 1998 sur la navigation et le transport aériens (modification), à l'exclusion des aéroports dont le nombre de départs de passagers au cours de l'année civile précédente était inférieur à 10 000 ⁽²⁾.
- (19) Lorsque la TTA a été instaurée, l'article 55, paragraphe 2, point b), de la loi de finances stipulait que la «taxe appliquée au transport aérien est perçue, prélevée et payée en fonction de la distance entre le lieu de départ et le lieu d'arrivée du vol, à raison de: i) 2 EUR pour un vol dont la destination est située dans un rayon de 300 kilomètres maximum autour de l'aéroport de Dublin, et de ii) 10 EUR dans tous les autres cas».
- (20) À la suite d'une enquête de la Commission concernant une éventuelle violation du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾ et de l'article 56 du TFUE sur la libre prestation des services, les taux d'imposition ont été modifiés à compter du 1^{er} mars 2011, de sorte qu'un taux d'imposition unique de 3 EUR s'appliquait à tous les départs à compter de cette date, quelle que soit la distance par rapport à l'aéroport de Dublin ⁽⁴⁾.
- (21) La TTA a été supprimée avec effet au 1^{er} avril 2014.

2.2. Fonctionnement de la TTA

- (22) Dans sa lettre du 18 janvier 2017, l'Irlande a expliqué que, pour déterminer le taux d'imposition à payer, tel que le prévoyaient les lignes directrices de l'Office of the Revenue Commissioners (ci-après «Revenue Commissioners») (administration fiscale) du 30 mars 2009 (voir considérant 84), la compagnie aérienne devait, pour les voyages comportant plusieurs étapes, considérer le voyage dans son ensemble. Les autorités irlandaises ont donné l'exemple d'un vol en deux étapes, la première entre Dublin et Shannon et la seconde entre Shannon et New York. Shannon se situe dans un rayon de 300 km de l'aéroport de Dublin, tandis que New York se trouve à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin. La destination finale (New York) se trouve à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin. Ainsi, selon l'Irlande, puisqu'il y a lieu de considérer le voyage dans son ensemble (c'est-à-dire de Dublin à New York), le vol est assujéti à une TTA de 10 EUR. Le départ de Shannon pouvait être ignoré, en ce sens qu'aucune TTA (supplémentaire) n'est due, à condition que le passager relève de la définition de «passager en correspondance» ou de «passager en transit» à l'aéroport de Shannon conformément à l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances. Par conséquent, la compagnie aérienne devait considérer l'ensemble du voyage et appliquer le taux d'imposition correspondant qui s'appliquait à la destination finale ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Telle que modifiée par l'article 18 de la loi de finances de 2009 et l'article 48 de la loi de finances de 2011.

⁽²⁾ Conformément à l'article 2 de la loi de 1998 sur la navigation et le transport aériens (modification), le terme «aéroport» désigne l'ensemble des terrains d'un aérodrome et tous les terrains qui appartiennent à une autorité aéroportuaire ou que cette dernière occupe, notamment les hangars d'aéronefs, les routes et les parkings, utilisés ou destinés à être utilisés totalement ou partiellement aux fins de l'exploitation de cet aérodrome ou qui y sont liés.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3).

⁽⁴⁾ Dans le cadre de la procédure d'infraction, la Commission a estimé, dans sa lettre de mise en demeure du 18 mars 2010, que l'Irlande avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CE) n° 1008/2008 et de l'article 56 du TFUE en appliquant des taux d'imposition différenciés au transport aérien. À la suite de la lettre de mise en demeure, les autorités irlandaises ont modifié ce système d'imposition.

⁽⁵⁾ Le règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1) prévoit que, dans le cas des vols avec correspondances, la destination finale est la destination du dernier vol, tandis que dans le cas de vols distincts, la destination finale correspond à la destination figurant sur le billet présenté au comptoir d'enregistrement.

- (23) De même, Air Lingus, qui a perçu la TTA au cours de la période 2009-2014 conformément aux lignes directrices du Revenue Commissioners, a confirmé dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure que la TTA ne s'appliquait pas aux segments particuliers d'un voyage. Au lieu de cela, le fait générateur de la taxe était un voyage au départ d'Irlande et l'impôt exigible dépendait de la destination finale figurant sur le billet, indépendamment du fait que le passager ait pris un ou plusieurs vols pour y parvenir.
- (24) En ce qui concerne le taux de la TTA sur la période du 30 mars 2009 au 1^{er} mars 2011, les autorités irlandaises ont déclaré que le taux le moins élevé de 2 EUR par passager s'appliquait uniquement lorsque la destination finale de l'ensemble du voyage, quel que soit le nombre de vols au cours du voyage, se trouvait dans un rayon de 300 km de l'aéroport de Dublin, tandis que le taux le plus élevé s'appliquait «dans tous les autres cas». Selon l'Irlande, le taux le moins élevé (2 EUR) constituait une exception à la règle générale.
- (25) Le tableau 1 (informations transmises par l'Irlande) illustre la manière dont la TTA était appliquée, avant et après l'introduction d'un taux unique de TTA pour tous les départs assujettis à la taxe en 2011.

Tableau 1

Exemples de voyages et de la taxe à payer avant et après la modification du taux de la TTA en 2011

	Période	Départ	Escale	Destination	Taxe à payer (EUR)
a)	Du 30.3.2009 au 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	Du 2.3.2011 au 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	Du 30.3.2009 au 1.3.2011	Dublin	Aucune	New York	10
d)	Du 2.3.2011 au 31.3.2014	Dublin	Aucune	New York	3
e)	Du 30.3.2009 au 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	Du 2.3.2011 au 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	Du 30.3.2009 au 1.3.2011	Dublin	Aucune	Cardiff	2
h)	Du 2.3.2011 au 31.3.2014	Dublin	Aucune	Cardiff	3
i)	Du 30.3.2009 au 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Néant
j)	Du 30.3.2009 au 31.3.2014	New York	Aucune	Dublin	Néant

- (26) Selon l'Irlande, les exemples figurant dans le tableau 1 peuvent être expliqués comme suit:
- a) la destination finale est New York (située à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin). le vol est donc assujetti à une TTA de 10 EUR. Le départ de l'escale à Shannon bénéficie d'une exonération de la TTA, car le passager est en transit ou en correspondance dans cet aéroport;
- b) comme pour a), sauf que le taux unique de 3 EUR s'applique au cours de cette période;
- c) la destination finale est New York (située à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin). le vol est donc assujetti à une TTA de 10 EUR;

- d) comme pour c), sauf que le taux unique de 3 EUR s'applique au cours de cette période;
 - e) la destination finale est Cardiff (située à moins de 300 km de l'aéroport de Dublin). le vol est donc assujéti à une TTA de 2 EUR. Le départ de l'escale à Cork bénéficie d'une exonération de la TTA, car le passager est en transit ou en correspondance dans cet aéroport;
 - f) comme pour e), sauf que le taux unique de 3 EUR s'applique au cours de cette période;
 - g) la destination est Cardiff (située à moins de 300 km de l'aéroport de Dublin). le vol est donc assujéti à une TTA de 2 EUR;
 - h) comme pour g), sauf que le taux unique de 3 EUR s'applique au cours de cette période;
 - i) la TTA n'est pas due pour ce voyage. L'aéroport de départ (New York) ne se situe pas en Irlande et le départ de l'escale à Shannon est exonéré, car le passager est en transit ou en correspondance dans cet aéroport. Cette position s'appliquait avant et après la modification des taux en 2011;
 - j) la TTA n'est pas due pour ce voyage. L'aéroport de départ ne se situe pas en Irlande.
- (27) Ces exemples n'incluent pas une situation dans laquelle un voyage commence et se termine hors d'Irlande avec une escale dans ce pays, par exemple un trajet Londres-New York avec une escale à l'aéroport de Dublin. Cependant, d'après toutes les explications fournies par les autorités irlandaises, il ne fait pas de doute qu'aucune TTA ne serait due pour un tel voyage. En effet, le départ de Londres ne serait pas assujéti à la TTA, car les aéroports londoniens ne sont pas des aéroports au sens de l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances étant donné qu'ils sont situés hors des frontières de l'Irlande et que le départ de Dublin ne serait pas assujéti à la taxe dans la mesure où le passager peut être considéré comme étant en correspondance ou en transit.
- (28) Selon les informations fournies par les autorités irlandaises, la TTA a été instaurée pour générer des revenus afin de répondre aux difficultés financières découlant de la crise financière et économique mondiale. L'Irlande n'a mentionné aucun autre objectif, comme par exemple la protection de l'environnement.

2.3. La décision de 2011

- (29) Comme indiqué au considérant 6, la décision de 2011 a été adoptée à l'issue d'une phase d'examen préliminaire qui avait débuté le 21 juillet 2009.
- (30) Afin de déterminer si la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance était sélective, la Commission a d'abord déterminé quel était le système fiscal de référence. La Commission a estimé que l'objectif et la structure du système de TTA consistaient à taxer les passagers au départ d'un aéroport situé en Irlande afin de percevoir des recettes destinées au budget de l'État. À la lecture des informations transmises par l'Irlande, la Commission avait compris que la première étape d'un voyage qui en comportait plusieurs était toujours exonérée de la TTA. L'Irlande avait également cité les exemples de voyages de New York à Dublin et de Dublin à New York avec et sans escale à Shannon ainsi que les taux de TTA applicables. Ainsi, il était entendu que le système de référence était une taxe exigée pour chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande. La Commission a également estimé que les passagers en correspondance et en transit étaient des passagers au départ d'un aéroport irlandais et semblaient donc relever de ce système de référence. Par conséquent, l'exclusion des passagers en correspondance et en transit s'écarterait de l'application normale de ce cadre d'imposition général.
- (31) La Commission a ensuite examiné si l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit était justifiée par la nature ou les principes généraux du système fiscal de l'État membre. Elle a constaté que la TTA avait pour objectif d'être neutre en ce qui concerne l'itinéraire choisi pour atteindre la destination finale, qu'il y ait une escale ou pas, et d'éviter la double imposition. Selon la décision de 2011, si la TTA avait été appliquée aux passagers en transit et en correspondance, la compagnie aérienne aurait pu avoir à payer ladite taxe deux fois pour un voyage comportant une escale. Dès lors, il a été conclu que l'exonération de la TTA pour les passagers en transit et en correspondance, qui avait pour conséquence que les passagers sont taxés de la même façon indépendamment de l'itinéraire emprunté, était conforme à la nature et à la logique du système fiscal en cause.
- (32) La Commission a déduit de ces éléments que l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit était conforme à la nature et à la logique du système fiscal en cause ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Raisonnement exposé aux considérants 30 à 32, conclusion exposée au considérant 37 de la décision de 2011.

2.4. Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-512/11

- (33) Comme indiqué au considérant 10, par son arrêt dans l'affaire T-512/11, le Tribunal a annulé la décision de 2011 dans la mesure où cette décision constatait que la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (34) Le Tribunal a constaté qu'un examen préliminaire d'une durée de près de deux ans avait considérablement dépassé le délai normalement requis pour procéder à un examen préliminaire conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (35) Il a également estimé que l'examen de la Commission était incomplet et insuffisant. En particulier, le Tribunal a constaté des incohérences entre le contenu de la lettre des autorités irlandaises du 15 octobre 2009, visée au considérant 4, et la décision de 2011.
- (36) À cet égard, le Tribunal a estimé que la Commission partageait pleinement l'avis de l'Irlande selon lequel la partie du voyage exonérée du paiement de la TTA était la première étape, même si les exemples reproduits dans le tableau du considérant 9 de la décision de 2011 ne permettaient pas d'étayer une telle conclusion. D'après le Tribunal, si tel pourrait être le cas s'agissant de l'exemple relatif aux passagers allant de Dublin à New York, en faisant une escale à Shannon, qui étaient assujettis au paiement de la TTA, en revanche, il n'était pas clair - et la Commission ne l'expliquait pas - pourquoi les passagers faisant l'itinéraire inverse, à savoir de New York à Dublin avec la même escale, n'étaient pas assujettis au paiement de la TTA pour le départ de l'aéroport d'escale de Shannon.
- (37) En outre, en se référant au fait que, selon les autorités irlandaises, les motifs de neutralité justifient également les exonérations pour les mêmes catégories de passagers accordées par des systèmes de taxation du transport aérien existant dans d'autres États membres, alors qu'il était fait explicitement référence au Royaume-Uni, le Tribunal a constaté que la taxe sur le transport de passagers aériens en vigueur au Royaume-Uni ne pouvait constituer un modèle de référence pertinent en l'espèce, car il prévoit que c'est toujours la première étape du voyage qui est assujettie au paiement de la taxe, ce qui ne correspondait pas à la position soutenue par les autorités irlandaises dans leur lettre du 15 octobre 2009 et confirmée par la Commission dans la décision de 2011.
- (38) Le Tribunal a également souligné que la lettre du 15 octobre 2009 ne mentionnait pas explicitement la nécessité d'éviter la double imposition. En outre, le Tribunal a relevé que l'Irlande avait proposé d'adapter la législation relative aux passagers en correspondance et en transit en supprimant la condition relative à la réservation unique dans le cadre de la définition d'un passager en correspondance et que la Commission n'avait pas pris position à cet égard.
- (39) Ces incohérences ont permis de conclure que, lorsque la Commission avait adopté la décision de 2011, elle ne disposait pas des informations permettant d'effectuer une analyse suffisamment complète du caractère sélectif de la mesure et de conclure que les modalités d'application de l'exonération ne soulevaient pas de doutes.
- (40) Le Tribunal a conclu qu'en l'absence de toute analyse de l'éventuelle compatibilité de la mesure contestée avec le marché intérieur, la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen, afin de recueillir tout élément pertinent pour la vérification de l'absence de nature sélective de la mesure contestée et pour conclure éventuellement que celle-ci ne constituait pas une aide d'État, ainsi que de permettre à la requérante, et aux autres parties intéressées, de présenter leurs observations dans le cadre de ladite procédure.

3. RAISONS QUI ONT MOTIVÉ L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (41) À la suite de l'arrêt dans l'affaire T-512/11, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen afin de recueillir des éléments visant à vérifier que la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit n'était pas sélective et de permettre à la requérante, et aux autres parties intéressées, de présenter leurs observations dans le cadre de ladite procédure.
- (42) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a noté que la non-application de la TTA au départ des passagers en correspondance et en transit entraînait une perte de recettes fiscales pour l'État et était donc financée par des ressources d'État et semblait conférer un avantage aux compagnies aériennes qui en bénéficiaient. En outre, lorsque la procédure formelle d'examen a été ouverte, la Commission ne pouvait pas exclure le caractère sélectif de la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit.
- (43) La Commission a donc conclu à titre préliminaire que, puisque tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE pouvaient a priori être remplis, la mesure pouvait constituer une aide d'État en faveur des exploitants des lignes qui avaient bénéficié de l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit.

- (44) La Commission a donc invité l'Irlande à indiquer à nouveau les raisons pour lesquelles elle avait adopté la TTA et à expliquer pourquoi cette taxe ne s'appliquait pas aux passagers en correspondance et en transit.
- (45) La Commission a également invité l'Irlande à exposer en détail comment il convient d'interpréter l'article 55 de la loi de finances. La Commission a demandé à l'Irlande de fournir des exemples clairs de la manière dont la TTA s'applique à toutes les catégories d'itinéraires concernées, de clarifier si la TTA exonère spécifiquement la seconde étape d'un voyage ou, plus généralement, exonère tous les passagers en correspondance et en transit, et de fournir tout autre renseignement que l'Irlande jugeait utile à cet égard. La Commission a également invité l'Irlande à fournir ces exemples pour les périodes avant et après la modification des taux de TTA, introduite en 2011.
- (46) Sur la base de l'hypothèse préliminaire selon laquelle le système de référence est une taxe appliquée pour chaque départ de passager sur un avion au départ d'un aéroport irlandais, la Commission a exprimé des doutes quant au fait que la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit dérogeait au système d'imposition de référence en introduisant des différenciations entre des opérateurs économiques se trouvant, au regard de l'objectif attribué au système fiscal de l'État membre concerné, dans des situations factuelles et juridiques comparables et conférait par conséquent un avantage à certaines compagnies aériennes.
- (47) Toutefois, la Commission a également constaté que le nom, et même le libellé, de la TTA pouvaient laisser penser que son principe directeur consiste à taxer les voyages aériens au départ d'un aéroport irlandais, plutôt que chaque départ d'un aéroport irlandais. Selon la Commission, dans cette hypothèse, la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit semble découler directement de ce principe, puisqu'un voyage aérien peut impliquer plusieurs départs d'un aéroport irlandais.

4. OBSERVATIONS DE L'IRLANDE CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVRIR LA PROCÉDURE

- (48) Dans ses observations du 22 décembre 2015 concernant la décision d'ouvrir la procédure, l'Irlande a rejeté l'idée selon laquelle l'exonération des passagers en correspondance et en transit constitue une aide d'État.

4.1. En ce qui concerne l'interprétation et l'application de l'article 55 de la loi de finances

- (49) L'Irlande a déclaré que l'obligation de paiement de la TTA était définie dans la loi de finances, qu'il convient d'interpréter de manière stricte. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour suprême irlandaise, l'Irlande a souligné qu'en droit irlandais, un contribuable peut être tenu de payer une taxe ou de subir un préjudice uniquement si cela était expressément prévu par la loi. À cet égard, elle a cité l'arrêt *Texaco (Ireland) Ltd/Murphy (Inspecteur des impôts)*: «Le droit établit clairement qu'un citoyen ne doit pas être imposé à moins que le libellé de la loi n'impose clairement une telle obligation» ⁽¹⁾. Sur cette base, l'Irlande a déclaré que, pour déterminer si un voyage était assujéti à la TTA, il était nécessaire d'examiner le libellé de la loi de finances. Tout doute concernant l'application de la loi de finances profiterait au contribuable.
- (50) En vertu de l'article 55, paragraphe 2, point c), de la loi de finances, la TTA est «exigible au moment où un passager quitte un aéroport dans un avion». À cet égard, l'Irlande a constaté ce qui suit:
- la définition du terme «passager» exclut (sous réserve de certaines conditions) les personnes handicapées ou de moins de deux ans, ou les passagers en correspondance ou en transit,
 - la définition du terme «aéroport» exclut également certains voyages, car aucune taxe n'est exigible pour un départ d'un aéroport situé hors des frontières de l'Irlande et de certains aéroports accueillant un petit nombre de passagers ⁽²⁾,
 - la définition du terme «avion» exclut les avions qui ne peuvent pas transporter plus de 20 passagers ainsi que les avions utilisés à des fins militaires ou pour les besoins de l'État.
- (51) À la lumière du considérant 50, l'Irlande a estimé qu'aucune TTA n'était exigible en ce qui concerne les passagers en correspondance et en transit, quel que soit le segment du trajet concerné. L'Irlande a confirmé que la deuxième étape d'un voyage n'était pas automatiquement exonérée de la taxe. Selon l'Irlande, la deuxième étape d'un voyage pouvait ou non avoir été assujéti à la taxe, en fonction de l'application de l'article 55 de la loi de finances aux faits, notamment si le passager était ou non en correspondance ou en transit (il en allait de même pour la première étape d'un voyage). La définition du terme «aéroport» pourrait également exclure certains voyages, car aucune TTA n'était exigible pour un départ d'un aéroport situé hors des frontières de l'Irlande.

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour suprême du 15 mai 1992, *Texaco (Ireland) Ltd/Murphy (Inspecteur des impôts)*, Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.

⁽²⁾ À cet égard, l'Irlande renvoie à la définition du terme «aéroport» figurant à l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances et à sa modification ultérieure.

- (52) L'Irlande a également souligné que les exonérations pour les passagers en correspondance et en transit sont normales par rapport aux taxes appliquées au transport aérien que d'autres pays mettent en œuvre, par exemple le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne. L'Irlande a affirmé que les règles applicables à chaque taxe devaient être comprises dans le contexte de la législation nationale pertinente.

4.2. En ce qui concerne l'interprétation de l'exonération accordée aux passagers en correspondance et en transit

- (53) L'Irlande a transmis ses observations concernant le point 88 de l'arrêt dans l'affaire T-512/11, qui se rapporte à la déclaration suivante figurant au considérant 20 de la décision de 2011: «Quant à la non-application de la taxe sur les passagers en correspondance et en transit, les autorités irlandaises affirment que le non-assujettissement à la taxe de la première partie de l'intégralité d'un voyage évite au passager d'être lésé sur un itinéraire qui comporte une escale précédant son arrivée à la destination finale». Au point susmentionné de son arrêt dans l'affaire T-512/11, le Tribunal avait indiqué que même si la Commission n'avait aucune raison de douter des informations figurant dans la lettre de l'Irlande du 15 octobre 2009, sur laquelle se fonde le considérant 20 de la décision de 2011, il n'en reste pas moins que, même en suivant l'interprétation des autorités irlandaises selon laquelle la première étape d'un voyage, y compris les escales, est exonérée de la TTA, les exemples présentés dans le tableau du paragraphe 9 de la décision de 2011 n'ont pas permis d'étayer cette interprétation. Le Tribunal a souligné qu'il voyait mal - et la Commission n'a pas expliqué - pourquoi les passagers voyageant de New York à Dublin avec une escale à Shannon ne sont pas assujettis au paiement de la TTA pour le départ de l'aéroport d'escale de Shannon. L'Irlande a mentionné le paragraphe 13 de sa lettre du 15 octobre 2009, qui stipule ce qui suit: «En ce qui concerne les passagers en correspondance, l'exonération garantit seulement que la première étape de l'ensemble d'un voyage n'est pas assujettie à la TTA». L'Irlande a souligné que ce paragraphe faisait suite à une description d'un vol Dublin-New York avec une escale à Shannon et que cela était correct dans le contexte d'un tel voyage, mais qu'il était inexact de dire qu'il s'agissait d'une règle générale selon laquelle la première étape d'un voyage ne serait jamais assujettie à la TTA.
- (54) En ce qui concerne l'exemple que le Tribunal a mis en avant au point 88 de l'arrêt dans l'affaire T-512/11, concernant un voyage de New York à Dublin avec une escale à Shannon, l'Irlande a expliqué que la TTA n'est exigible pour aucune des étapes de ce voyage en raison du libellé de la loi de finances, notamment:
- la première étape (de New York à Shannon) est exonérée parce que la taxe est uniquement perçue au départ des aéroports irlandais,
 - la deuxième étape (de Shannon à Dublin) est exonérée car à l'aéroport de Shannon, le passager peut être considéré comme étant en correspondance ou en transit au sens de l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances.
- (55) L'Irlande a conclu que l'ensemble du voyage de New York à Dublin avec une escale à Shannon serait exonéré de la TTA en raison du libellé de la loi de finances. Selon l'Irlande, les explications figurant dans sa lettre du 15 octobre 2009 visaient à clarifier la loi, mais elles ne sont pas contraignantes.

4.3. En ce qui concerne les motifs d'exonération pour les passagers en transit et en correspondance et le système de référence à utiliser pour les évaluer

- (56) En ce qui concerne les motifs de l'exonération pour les passagers en transit et en correspondance, l'Irlande a expliqué qu'il n'y avait pas lieu d'assujettir des vols individuels à la taxe s'ils faisaient en réalité partie d'un seul voyage. À cet égard, l'Irlande a mentionné:
- le texte de la définition des termes «passager en correspondance» ou «en transit» aux fins de la TTA, conformément à l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances (la disposition est citée au considérant 18),
 - le texte de la lettre du 15 octobre 2009 que les autorités irlandaises ont adressée à la Commission et dans laquelle l'Irlande expliquait que la TTA visait à assujettir un seul voyage à la taxe, même si le voyage se composait de plusieurs segments.
- (57) En particulier, l'Irlande a invoqué le scénario hypothétique, dont il est question dans la lettre du 15 octobre 2009 qu'elle a adressée à la Commission, d'un vol en provenance des États-Unis, qui avait fait escale à Shannon avant d'arriver à Dublin. Le texte indiquait que «le vol est clairement entre les États-Unis et Dublin et le fait qu'il y ait une escale ne devrait pas donner lieu à une quelconque obligation de paiement de la TTA». Décrivant un vol dans le sens opposé, le texte stipulait que «pour les vols quittant le pays avec une escale, l'exonération visait uniquement à garantir que les deux étapes du voyage ne soient pas assujetties à la taxe séparément». Selon l'Irlande, cela soulignait que le voyage de Dublin vers les États-Unis était considéré comme un seul voyage et qu'il ne devait donc être assujetti à la TTA qu'une seule fois, même s'il comportait plusieurs départs.

- (58) L'Irlande a déclaré que c'était la raison pour laquelle l'article 55, paragraphe 1, de la loi de finances excluait explicitement les passagers «en correspondance» et «en transit», tels que définis à cet article, du champ d'application de la TTA.
- (59) En considérant que le système de référence envisagé par la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure était soit i) une taxe perçue sur chaque *départ*, soit ii) une taxe perçue sur chaque *voyage*, susceptible de comporter plusieurs segments, l'Irlande a suggéré que la TTA visait à imposer chaque voyage une seule fois. Selon l'Irlande, il serait plus juste d'envisager la TTA comme une taxe sur les voyages plutôt que comme une taxe sur les départs. L'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances mentionne que c'est le «*départ*» qui détermine la TTA. Les définitions et les points de la loi de finances décrits aux considérants 18 et 19 démontrent cependant que le service assujéti à la taxe était le voyage et que l'objectif réel consistait à imposer les voyages, pas les départs.

4.4. En ce qui concerne la distinction entre les compagnies aériennes proposant des services de point à point et les autres

- (60) L'Irlande a estimé que le fait de déterminer si les exploitants aériens qui fournissent uniquement des services de point à point et ceux qui assurent des correspondances se trouvent, au regard de l'objectif attribué au système fiscal de l'État membre concerné, dans des situations factuelles et juridiques comparables ne peut constituer qu'un motif secondaire du rejet de la plainte. L'argument principal de l'Irlande est que la TTA vise à imposer les voyages et pas chaque départ. En conséquence, l'exonération accordée aux passagers en correspondance et en transit reflète simplement le fait qu'un seul voyage peut comporter plusieurs «segments». L'Irlande a également souligné que la TTA n'était pas conçue pour favoriser ou pénaliser un modèle économique spécifique.

4.5. En ce qui concerne la nature et l'économie du système fiscal

- (61) Enfin, l'Irlande a déclaré que si l'exonération pour les passagers en correspondance et en transit conférait des avantages à certaines compagnies aériennes, cela pouvait être directement imputable aux principes fondateurs et directeurs du système fiscal irlandais, tels que la prévention de la double imposition ou la neutralité fiscale.
- (62) Rappelant les termes de sa lettre du 15 octobre 2009, l'Irlande a expliqué que l'exonération avait pour objectif d'éviter une application excessive de la TTA. En particulier, elle visait à éviter la discrimination à l'encontre des passagers dont le voyage comportait une escale. Cette référence à la discrimination impliquait nécessairement de comparer a) les passagers dont le trajet comportait une escale et b) les passagers dont le vol était direct. Comme l'objectif consistait à traiter ces deux types de passagers de la même manière, cela permet de conclure que la TTA visait à imposer chaque voyage une seule fois.
- (63) L'Irlande a également invoqué la nécessité d'éviter la double imposition. Si ce principe n'a peut-être pas été cité dans la lettre de l'Irlande du 15 octobre 2009, cette lettre invoquait des questions d'équité et d'égalité de traitement qui font que les États s'abstiennent d'appliquer une double imposition. De même, l'Irlande a invoqué le principe de la neutralité fiscale.

5. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

5.1. Observations de Ryanair

- (64) Ryanair est d'avis que la mesure est sélective et constitue par conséquent une aide d'État en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sans relever d'aucune des exemptions prévues à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.
- (65) La compagnie aérienne a souligné que ses observations devraient être examinées en tenant compte:
- de sa plainte à la Commission du 21 juillet 2009 contre l'octroi d'une aide illégale au moyen de la TTA,
 - de sa requête du 24 septembre 2011 devant le Tribunal dans l'affaire T-512-11, ainsi que ses annexes,
 - de ses autres observations écrites et orales du 24 septembre 2011 présentées au Tribunal dans l'affaire T-512/11, notamment sa réponse du 17 janvier 2012.

5.1.1. *En ce qui concerne le champ d'application précis de la TTA, la justification de la TTA et les raisons motivant la non-application de la TTA au transport de passagers en transit ou en correspondance*

- (66) Ryanair convient que l'exclusion des passagers en correspondance et en transit dans l'exemple du vol Dublin-Shannon-New York concernerait la seconde étape du voyage. Par conséquent, Ryanair fait valoir que la taxe totale exigible avant la modification des taux à compter du 1^{er} mars 2011 n'aurait dû être que le taux le moins élevé de 2 EUR (pour le vol Dublin-Shannon) au lieu des 10 EUR figurant dans le tableau 1.

- (67) En outre, même si l'Irlande apporte la preuve que, dans la pratique, l'application de cette mesure était compatible avec l'interprétation selon laquelle la première étape d'un voyage était exonérée de la TTA, selon Ryanair, cela ne suffirait pas à remédier à la distorsion reflétée par la loi de finances.

5.1.2. *En ce qui concerne le système d'imposition «normal» ou de référence*

- (68) Ryanair réserve sa position sur la définition et la pertinence du système d'imposition «normal» ou de référence, dans l'attente de l'issue du pourvoi formé devant la Cour de justice dans les affaires jointes C-164/15 P et C-165/15 P ⁽¹⁾. Ryanair soutient que la définition du système d'imposition «normal» ou de référence donnée par la Commission est incompatible avec certaines des conclusions qu'elle tire dans la suite de la décision d'ouvrir la procédure.

5.1.3. *En ce qui concerne la question de savoir si la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance déroge au système de référence*

- (69) Se référant au point 44 de la décision d'ouvrir la procédure et citant ce passage, Ryanair se demande comment, sur la base de la conclusion antérieure relative au système d'imposition de référence, la Commission affirme au point 44 que «l'objectif de la TTA consiste à taxer les voyages aériens au départ d'un aéroport irlandais», mais conclut de manière illogique et sans autre explication ou analyse que, compte tenu de cet objectif, «il peut être opportun de distinguer la situation juridique et factuelle des compagnies aériennes qui ne fournissent que des services de point à point de celle des compagnies aériennes qui fournissent également des services impliquant un transit ou une correspondance dans ces aéroports» ⁽²⁾. La conclusion antérieure à laquelle Ryanair fait référence est donnée au point 42 de la décision d'ouvrir la procédure, où la Commission estime à titre préliminaire que le système d'imposition de référence est une taxe appliquée pour chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande.
- (70) Ryanair considère les citations du point 44 de la décision d'ouvrir la procédure comme une tentative de justifier une distinction entre la situation juridique et factuelle des compagnies aériennes qui fournissent des services de point à point de celle des compagnies aériennes qui fournissent également des services impliquant un transit ou une correspondance. Ryanair considère qu'une telle distinction est erronée et regrettable, car, de toute évidence, elle ouvrirait la voie à une décision finale selon laquelle la mesure en cause ne constituerait pas une aide d'État.
- (71) Dans ses observations, Ryanair renvoie au point 45 de la décision d'ouvrir la procédure où la Commission, eu égard à la pratique décisionnelle relative au contrôle des opérations de concentration au sein de l'Union, explique que les services impliquant une correspondance ou un transit constituent, du point de vue du client, un voyage de l'aéroport d'origine à l'aéroport de destination, et non deux voyages distincts. Selon Ryanair, ce faisant, la Commission confond l'exercice technique très étroit de la définition des marchés de produits concernés dans les affaires de concentration avec la notion de «situations factuelles et juridiques comparables» dans les affaires relatives aux aides d'État. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour et la décision d'ouvrir la procédure ⁽³⁾, Ryanair soutient que la notion de «situations factuelles et juridiques comparables» n'est pas déterminée par la substituabilité de la demande et de l'offre (qui, selon Ryanair, sont des critères qui sont généralement utilisés dans le cadre du contrôle des opérations de concentration et des autres affaires dans le domaine de la concurrence et qui sont invoqués ici par la Commission), mais qu'elle est fonction des objectifs visés par le système en cause.
- (72) Selon Ryanair, le champ d'application des «situations factuelles et juridiques comparables» dans les affaires relatives aux aides d'État est presque toujours plus large que les «marchés de produits en cause» dans les affaires de concentration, car les objectifs visés par le système national dans cette affaire ou d'autres affaires d'aides d'État n'avaient aucun rapport avec la définition des marchés de produits en cause dans les affaires de contrôle des opérations de concentration. À cet égard, Ryanair se réfère à nouveau à la jurisprudence de la Cour selon laquelle la Cour n'a pas délimité les «situations factuelles et juridiques comparables» d'après les modèles commerciaux des clients ou des bénéficiaires, comme le propose la Commission dans la présente décision.

⁽¹⁾ Comme expliqué au considérant 16, la Cour de justice a rendu son arrêt le 21 décembre 2016.

⁽²⁾ Le point 44 de la décision d'ouvrir la procédure est libellé comme suit: «La non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit déroge au régime commun selon lequel chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande est assujéti à la taxe. On peut toutefois se demander si cette dérogation implique une différenciation entre des opérateurs économiques se trouvant, au regard de l'objectif attribué à la TTA, dans des situations factuelles et juridiques comparables. Si l'objectif de la TTA consiste à taxer les voyages aériens au départ d'un aéroport irlandais, il peut être opportun de distinguer la situation juridique et factuelle des compagnies aériennes qui ne fournissent que des services de point à point de celle des compagnies aériennes qui fournissent également des services impliquant un transit ou une correspondance dans ces aéroports».

⁽³⁾ Référence à titre d'exemple à l'arrêt du Tribunal du 22 janvier 2013, Salzgitter/Commission, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, point 81, par analogie à l'arrêt de la Cour du 8 novembre 2011, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2011:598. Ryanair se réfère aussi aux points 21 et 28 à 30 de la décision d'ouvrir la procédure.

- (73) Dans ses observations, Ryanair mentionne la pratique décisionnelle de la Commission, par exemple dans le domaine des activités de jeu d'argent en ligne et physiques, pour lesquels la Commission admettrait que des entreprises ayant des modèles commerciaux différents se trouvent dans une situation juridique et factuelle comparable à celle visée au considérant 72 ⁽¹⁾.
- (74) Ryanair explique que si le système de référence de la TTA est une taxe qui est perçue pour chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande, la seule conséquence logique possible est que le système ne devait pas dépendre de la manière dont les passagers envisagent leur voyage ni du modèle commercial des compagnies aériennes concernées. Une autre interprétation refléterait une approche sélective, plus étroite que l'objectif de la TTA, et répondrait par conséquent à l'une des conditions essentielles des aides d'État.
- (75) En particulier, le caractère sélectif de la présente décision résulterait du fait que même si les compagnies aériennes classiques, qui proposent des vols impliquant une correspondance et un transit, et celles qui effectuent uniquement des vols de point à point (comme Ryanair) se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable en ce qui concerne les aides d'État, seules les premières bénéficieraient de l'exonération de la TTA accordée aux passagers en transit et en correspondance.
- (76) Ryanair affirme qu'a priori il est facile de définir les bénéficiaires de cette exonération. De plus, on ne saurait prétendre que l'exonération concernait toutes les compagnies aériennes, sans discrimination. Premièrement, il est pratiquement impossible pour une compagnie aérienne d'adapter son modèle commercial de base pour le faire évoluer d'un modèle de point à point vers un modèle «hub-and-spoke» (c'est-à-dire un réseau en étoile); à la connaissance de Ryanair, le marché n'a jamais connu une telle évolution. Deuxièmement, un tel ajustement serait encore entravé par des contraintes de capacité dans la plupart des aéroports.
- (77) En conclusion, de l'avis de Ryanair, la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit dérogeait clairement au système de référence et aux objectifs poursuivis par la TTA dans la mesure où ces termes sont interprétés par la jurisprudence de l'Union. Dans ce contexte, Ryanair fait référence à ses précédentes observations selon lesquelles les objectifs non déclarés mais réels de l'Irlande étaient d'apporter un soutien sélectif à certaines compagnies aériennes nationales et de promouvoir l'aéroport de Dublin en tant que plateforme internationale.

5.1.4. *En ce qui concerne la question de savoir si la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit est directement imputable à ses principes fondateurs et directeurs*

- (78) Ryanair rejette l'idée selon laquelle l'exonération de la TTA pour les passagers en transit et en correspondance est directement imputable «à ses principes fondateurs et directeurs». Ryanair considère que la décision d'ouvrir la procédure vise à tenter de justifier une telle conclusion par une série d'arguments déformés que l'Irlande et la Commission ont rassemblés a posteriori afin d'annuler les implications claires du «système de référence» et de l'«objectif» de la TTA, telles qu'elles avaient été définies précédemment dans la décision d'ouvrir la procédure, par l'expression floue «principes fondateurs et directeurs».
- (79) Eu égard à la section 6.1.5 de la décision d'ouvrir la procédure, Ryanair commente un certain nombre de principes qui, d'après elle, ont été prônés par la Commission ou l'Irlande, ou les deux:

— en ce qui concerne «la clarté de l'application» ⁽²⁾: Ryanair soulève la question de savoir si [on est supposé accepter qu'] il est possible de parvenir à une telle «clarté» en contournant de manière sélective le système de référence et l'objectif de la TTA;

— en ce qui concerne la prévention de l'«application excessive de la TTA» ⁽³⁾: Ryanair estime que ce terme est peu clair. Ryanair se réfère à une décision de la Commission concernant l'aide d'État qui vise à réduire les coûts des entreprises consommant beaucoup d'électricité par le financement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ⁽³⁾, et plus précisément au considérant 32 de cette décision, qui stipule que «[l]a mesure est également sélective car seules [les entreprises grandes consommatrices d'énergie] de certains secteurs spécifiques peuvent en bénéficier». Sur cette base, Ryanair conclut qu'une application juste et équitable de la TTA ne constitue qu'un argument supplémentaire contre l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit. De même, la Commission devrait estimer qu'une exonération accordée aux compagnies aériennes qui utilisent les infrastructures aéroportuaires de manière intensive en raison de leur modèle «hub-and-spoke» constitue une aide d'État. Ryanair soutient que si, comme l'indique la Commission dans la décision d'ouvrir la procédure, l'Irlande prétend souhaiter protéger les passagers contre les conséquences d'un vol avec escale ⁽³⁾, la mesure en question constitue une aide à caractère social et il convient d'en réexaminer la compatibilité en vertu de l'article 107, paragraphe 2, du TFUE;

⁽¹⁾ Décision de la Commission du 17 mars 2015 concernant l'aide d'État SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) — Taux d'imposition différenciés pour les activités de jeu d'argent en ligne et physiques en Espagne (JO C 136 du 24.4.2015, p. 1), considérant 56.

⁽²⁾ En référence au point 48 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽³⁾ Décision de la Commission du 31 août 2015 concernant l'aide d'État SA.42424 — Contribution réduite au financement de l'aide aux SER pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie, Danemark (JO C 369 du 6.11.2015, p. 1), considérant 32.

- en ce qui concerne l'hypothèse selon laquelle «les exonérations pour les passagers en correspondance et en transit sont normales par rapport aux taxes appliquées au transport aérien que d'autres pays mettent en œuvre, par exemple le Royaume-Uni»: faisant référence aux points 41 à 44 de sa requête précédemment déposée devant le Tribunal dans l'affaire T-512/11, Ryanair rejette l'argument de la «pratique internationale courante». Ryanair fait valoir que la référence au Royaume-Uni en tant qu'exemple prétendument similaire est incompatible avec l'interprétation rectifiée tardivement par la Commission du mécanisme de la TTA mentionné à la section 6.1.2 de la décision d'ouvrir la procédure;
- en ce qui concerne l'hypothèse selon laquelle «le nom, et même le libellé, de la TTA peuvent laisser penser que son principe directeur consiste à taxer les voyages aériens au départ d'un aéroport irlandais, plutôt que chaque départ d'un aéroport irlandais»⁽¹⁾: selon Ryanair, il est impossible de soutenir cette opinion, car dans la disposition juridique pertinente qui définit la TTA, le mot «chaque» n'est utilisé qu'une seule fois et uniquement en rapport avec le terme «départ» plutôt qu'avec le terme «voyage». Ryanair souligne que «départ» et «voyage» sont deux notions distinctes. Par conséquent, la conjecture de la Commission selon laquelle ce texte de la loi de finances met l'accent sur «chaque voyage» plutôt que sur «chaque départ» était une négation pure et simple de la formulation et du sens du texte de la loi de finances, visant à justifier l'injustifiable. Plus généralement, le nom qu'un État membre attribue à une mesure ne constitue pas un facteur sur lequel se fonde le droit de l'Union afin de déterminer si cette mesure constitue une aide d'État.

- (80) En ce qui concerne la durée de la procédure d'examen préliminaire, du litige et des procédures formelles d'examen, Ryanair déclare que les faits pertinents devraient être suffisamment clairs à ce jour. Ryanair craint que, compte tenu des circonstances, les observations de la Commission dans le cadre de la décision d'ouvrir la procédure selon lesquelles sa conclusion actuelle concernant la conformité de l'exonération contestée avec le «principe fondateur et directeur» de la TTA doit faire l'objet d'un réexamen à la lumière des renseignements obtenus dans le cadre de la procédure formelle d'examen n'offrent que très peu d'espoir que la Commission change réellement de point de vue. À cet égard, Ryanair souligne qu'en tout état de cause, aucune information ou argument a posteriori ne peut être invoqué pour dénaturer la formulation et les implications de l'exonération de la TTA contestée concernant les passagers en correspondance et en transit ou pour servir d'excuse à une constatation d'absence d'aide dans cette décision.

5.1.5. *En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État*

- (81) Ryanair demande à la Commission de réexaminer ses conclusions préliminaires à la lumière de ses observations.
- (82) Dans ses observations, Ryanair partage l'avis de la Commission selon lequel, pour autant que la mesure en cause constitue une aide d'État, elle ne relève d'aucune des exonérations prévues à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

5.2. **Observations d'Aer Lingus**

- (83) Aer Lingus fait valoir que l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE pour les deux raisons suivantes:
- le système de référence de la TTA prévoit de taxer les départs sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande pour l'ensemble de son voyage, de sorte qu'un voyage comportant deux vols avec une correspondance est considéré comme un seul voyage et que les voyages débutant hors des frontières de l'Irlande ne sont pas assujettis à la TTA. La TTA n'est perçue qu'une seule fois pour l'ensemble du voyage. Sur la base de ce «système de référence fondé sur les voyages», la TTA ne peut pas être considérée comme sélective et ne constituerait donc pas une aide d'État,
 - même si la Commission continue d'estimer à titre préliminaire que le système de référence de la TTA est basé sur chaque départ d'un vol depuis un aéroport irlandais, l'exonération pour les passagers en correspondance et en transit n'est pas sélective car elle n'opère pas de distinction entre les opérateurs économiques: les transporteurs de point à point sont confrontés à des circonstances objectivement différentes par rapport aux compagnies aériennes qui exploitent des services pour les passagers en correspondance et en transit. L'exonération serait, en tout état de cause, également justifiée car elle répond aux craintes en matière de double imposition tout en étant conforme au principe directeur de la TTA qui consiste à faire correspondre la taxe au voyage.

5.2.1. *En ce qui concerne l'objet de la TTA*

- (84) Aer Lingus a demandé des éclaircissements au Revenu Commissioners concernant l'interprétation de la loi de finances. Le 30 mars 2009, le Revenu Commissioners a adressé à Aer Lingus un courrier électronique qui clarifiait l'interprétation de la loi de finances. Aer Lingus soutient que, sur la base de ce courrier électronique, il ressort de l'interprétation de l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances que la taxe doit être déterminée en

⁽¹⁾ En référence au point 49 de la décision d'ouvrir la procédure.

fonction de la destination finale sans tenir compte des escales intermédiaires. Aer Lingus conclut que, quel que soit le nombre de segments qu'un voyage comprend, la taxe est perçue en fonction de la destination finale du passager et n'est évaluée qu'une fois pour l'ensemble de son voyage, qu'il comporte un ou plusieurs vols. Le passage concerné du courrier électronique du 30 mars 2009 est libellé comme suit:

«Le vol s'achève à la destination finale du passager telle qu'il l'a réservée, quel que soit l'itinéraire que l'exploitant de ligne aérienne a prévu pour l'acheminer vers sa destination. Dans le scénario que vous décrivez des vols transatlantiques [Shannon-Dublin-Chicago], si une personne réserve un vol de Shannon à Chicago sur Aer Lingus, le taux d'imposition qu'Aer Lingus devrait appliquer est de 10 EUR, car ce vol s'achève à Chicago, soit à plus de 300 km de l'aéroport de Dublin. Le fait que l'itinéraire comporte une escale ne change pas la position» (soulignement ajouté par Aer Lingus).

- (85) Aer Lingus considère que cette interprétation est cohérente avec les définitions de passagers en correspondance et en transit qui font référence au «voyage» du passager plutôt qu'à son vol. Selon Aer Lingus, il s'ensuit qu'un «voyage» peut être direct ou comporter une escale qui ne dépasse pas six heures.

5.2.2. *En ce qui concerne les raisons d'assujettir à la taxe le voyage d'un passager au départ de l'Irlande et pas les vols impliquant une correspondance/un transit*

- (86) Selon Aer Lingus, l'exonération en question donne effet au principe de base selon lequel la taxe doit être déterminée en fonction de la destination finale sans tenir compte des escales intermédiaires.
- (87) En outre, Aer Lingus fait valoir que l'exonération viserait à éviter la double imposition, non seulement en Irlande, mais aussi à l'étranger. À cet égard, Aer Lingus cite un passage du courrier électronique visé au considérant 84, qu'elle avait reçu du Revenue Commissioners:

«La définition du terme «passager en correspondance» a pour effet d'éviter d'assujettir à la taxe chaque étape du voyage séparément [...], lorsque les vols interviennent dans un délai de six heures. Si le délai entre les vols était supérieur à six heures, l'exonération accordée aux «passagers en correspondance» ne s'appliquerait pas et chaque étape du voyage serait taxée séparément (c'est-à-dire deux départs, assujettis tous les deux au taux de TTA approprié)» (soulignement ajouté par Aer Lingus).

- (88) Se fondant sur le passage cité au considérant 87, Aer Lingus conclut que le fait qu'un passager embarquant sur un vol faisant partie d'un itinéraire comportant (au moins) deux segments au départ d'un aéroport irlandais soit assujetti ou non à la TTA dépend, premièrement, du lieu de départ du premier vol et, deuxièmement, du lieu d'arrivée de la destination finale. Cela éviterait:

— que la TTA s'applique à plusieurs étapes d'un voyage, et

— que la TTA s'applique à une étape du voyage alors qu'une taxe équivalente d'un autre pays s'applique déjà à ce même voyage.

- (89) Aer Lingus explique que l'exonération en question n'est pas propre à la TTA de l'Irlande mais qu'elle est inhérente aux autres régimes fiscaux applicables au transport aérien. À cet égard, Aer Lingus attire l'attention sur l'application de la taxe sur le transport de passagers aériens au Royaume-Uni qui considérerait les vols avec correspondance comme un seul voyage plutôt que comme deux voyages distincts, à condition que la correspondance réponde à certaines exigences spécifiées⁽¹⁾. Aer Lingus explique en outre que, tandis que la définition d'un «vol avec correspondance» dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le délai entre les vols concernés et le fait que la correspondance concerne un vol intérieur au Royaume-Uni ou un vol international, selon Aer Lingus, la règle universelle est que les vols impliquant une correspondance sont considérés comme un seul voyage et la taxe sur le transport de passagers aériens n'est perçue que sur les voyages réputés avoir débuté au Royaume-Uni. À titre de dérogation, les vols en provenance et à destination d'un même pays ne seraient pas considérés comme comportant une correspondance (par exemple, Paris-Londres-Marseille) et la taxe sur le transport de passagers aériens serait perçue sur les voyages débutant au Royaume-Uni. En outre, Aer Lingus note que pour bénéficier de l'exonération pour les vols avec correspondance, ces vols doivent être détaillés sur le même billet ou l'ensemble de billets et les correspondances organisées par le passager ne pourraient donc pas bénéficier de cette exonération.

⁽¹⁾ En référence au site web de l'administration fiscale et douanière britannique (HM Revenue & Customs), avis sur les droits d'accise 550: Taxe sur le transport de passagers aériens, <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>

(90) Aer Lingus cite d'autres exemples de taxes ⁽¹⁾:

- France: la *taxe de l'aviation civile* française exonérerait les passagers en correspondance dans un aéroport français (escale de moins de 24 heures) et les passagers en transit direct (même numéro de vol et même avion). La taxe serait calculée en fonction de la destination finale du voyage à billet unique,
- Autriche: la taxe est calculée en fonction de la destination la plus éloignée figurant sur un itinéraire à billet unique avec un vol en correspondance si la correspondance intervient dans un délai de 24 heures,
- Allemagne: la taxe se fonde sur le point géographique le plus éloigné figurant sur le billet; une règle de 12 heures ou 24 heures s'applique, selon le pays où la correspondance a lieu.

5.2.3. En ce qui concerne l'application de la TTA avant et après 2011

(91) Aer Lingus a fourni des exemples, reproduits dans le tableau 2, afin d'illustrer l'application de la TTA, ainsi que les raisons motivant l'exonération des passagers en correspondance et en transit.

Tableau 2

Exemples d'application de la TTA avant et après 2011, fournis par Air Lingus

Itinéraire		Avant 2011 (EUR)	Après 2011 (EUR)	Fait générateur de la taxe
1	Dublin-New York	10	3	— Départ d'un aéroport irlandais — Distance du voyage: plus de 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Pas de départ d'un aéroport irlandais — Éventuellement assujetti à la taxe des États-Unis
3	Dublin-Manchester	2	3	— Départ d'un aéroport irlandais — Distance du voyage: moins de 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Pas de départ d'un aéroport irlandais — Éventuellement assujetti à la taxe britannique
5	Londres-Dublin-New York <i>Escale: moins de six heures</i>	0	0	— Départ d'un aéroport britannique non assujetti à la taxe irlandaise mais assujetti à la taxe britannique — Départ d'un aéroport irlandais bénéficiant d'une exonération car, selon la définition, il s'agit d'une correspondance
6	Londres-Dublin-New York <i>Escale: plus de six heures</i>	10	3	— Départ d'un aéroport britannique non assujetti à la taxe irlandaise mais assujetti à la taxe britannique — Départ d'un aéroport irlandais assujetti à la taxe car, selon la définition, il ne s'agit pas d'une correspondance. Distance du voyage: plus de 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus a présenté des extraits de la liste de l'IATA des taxes d'aéroport et des redevances passagers et fourni des détails sur les taxes autrichiennes, allemandes et françaises.

Itinéraire		Avant 2011 (EUR)	Après 2011 (EUR)	Fait générateur de la taxe
7	New York-Shannon-Dublin <i>Escale: moins de six heures</i>	0	0	— Départ d'un aéroport des États-Unis non assujetti à la taxe irlandaise mais éventuellement assujetti à la taxe des États-Unis — Départ d'un aéroport irlandais exonéré de la taxe irlandaise car, selon la définition, il s'agit d'une correspondance
8	New York-Shannon-Dublin <i>Escale: plus de six heures</i>	2	3	— Départ d'un aéroport des États-Unis non assujetti à la taxe irlandaise mais éventuellement assujetti à la taxe des États-Unis — Départ d'un aéroport irlandais assujetti à la taxe car, selon la définition, il ne s'agit pas d'une correspondance. Distance du voyage: plus de 300 km
9	Dublin-Shannon-New York <i>Escale: moins de six heures</i>	10	3	— Départ d'un aéroport irlandais (DUB): assujetti à la taxe irlandaise — Départ d'un aéroport irlandais (SNN) non assujetti à la taxe irlandaise car, selon la définition, il ne s'agit pas d'une correspondance — Distance du voyage: plus de 300 km
10	Dublin-Shannon-New York <i>Escale: plus de six heures</i>	12	6	— Départ d'un aéroport irlandais (DUB): non assujetti à la taxe irlandaise et la distance du voyage est supérieure à 300 km — Départ d'un aéroport irlandais (SNN) assujetti à la taxe irlandaise car, selon la définition, il ne s'agit pas d'une correspondance. Distance du voyage: plus de 300 km

(92) Aer Lingus a fourni des observations sur le tableau 2:

- le tableau 2 fournit des exemples de TTA recueillis dans la pratique sur diverses lignes, conformément aux lignes directrices contemporaines transmises par le Revenue Commissioners (comme indiqué aux considérants 84 et 87),
- les exemples 1 à 4, qui sont tous des voyages comportant un seul vol, montrent que le vol doit être au départ d'un aéroport irlandais pour être considéré comme un fait générateur au titre de la TTA irlandaise,
- les exemples 5 à 8, qui impliquent des voyages débutant hors des frontières de l'Irlande, montrent comment l'exonération permet d'éviter qu'un passager ne soit tenu de payer une taxe sur le transport aérien dans différents pays pour un même voyage, et qu'une escale doit être limitée à six heures,
- les exemples 9 et 10, qui impliquent des voyages débutant en Irlande avec une correspondance en Irlande, montrent comment l'exonération permet d'éviter qu'un passager ne soit assujetti plusieurs fois à la TTA, à condition que l'escale ne dépasse pas six heures, et que la taxe est calculée pour l'ensemble du voyage.

5.2.4. En ce qui concerne l'application de la TTA par Aer Lingus et l'exonération concernant les passagers en transit et en correspondance

(93) Aer Lingus invoque la décision d'ouvrir la procédure où il est fait référence à une lettre de l'Irlande du 15 octobre 2009 dans laquelle il est expliqué que dans le cas d'un voyage comportant plusieurs segments, le premier n'est pas assujetti à la TTA ⁽¹⁾. Aer Lingus indique ne pas reconnaître ce principe et est incapable d'expliquer la raison pour laquelle un tel principe a été suggéré.

⁽¹⁾ Points 19 et 20 de la décision d'ouvrir la procédure.

- (94) Selon Aer Lingus, un tel principe n'est pas conforme aux lignes directrices fournies par le Revenue Commissioner dans le courrier électronique du 30 mars 2009 mentionné au considérant 84 et ne correspond pas à la manière dont Aer Lingus a calculé la TTA dans les faits. Il ne serait pas non plus conforme aux exemples du point 20 de la décision d'ouvrir la procédure, qui n'illustrent pas l'application de l'exonération concernant les passagers en transit à la première étape d'un voyage mais qui démontrent plutôt qu'un voyage n'est pas assujéti à la TTA s'il débute hors des frontières de l'Irlande ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus affirme avoir collecté la TTA conformément aux lignes directrices du Revenue Commissioner et avoir elle-même déclaré aux autorités le montant envoyé ⁽²⁾.

5.2.5. En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État

- (96) Aer Lingus fait valoir que l'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance et en transit n'est pas sélective. Selon Aer Lingus, l'exclusion des passagers en correspondance ou en transit est inhérente au système de TTA, car la TTA ne s'applique pas aux segments particuliers d'un voyage. Au lieu de cela, le fait générateur de la taxe est un voyage au départ d'Irlande et l'impôt exigible dépend de la destination finale figurant sur le billet, indépendamment du fait que le passager prenne un ou plusieurs vols pour parvenir à la destination finale.
- (97) À cet égard, Aer Lingus se réfère au point 41 de la décision d'ouvrir la procédure, où la Commission a estimé à titre préliminaire que le fait générateur de la taxe est un voyage au départ d'Irlande et que l'impôt exigible dépend de la destination finale figurant sur le billet, indépendamment du fait que le passager prenne un ou plusieurs vols pour parvenir à la destination finale:

«Comme autre système de référence possible, citons une taxe perçue sur un vol en provenance d'un aéroport irlandais, la notion de «vol» étant comprise comme le voyage au départ d'un aéroport irlandais vers une destination finale, qui peut comporter un ou plusieurs segments. S'il s'agissait du système de référence approprié, il semble évident que la TTA ne devrait pas s'appliquer aux passagers en correspondance et en transit. Par conséquent, la mesure ne serait pas sélective» (soulignement ajouté par Aer Lingus).

5.2.6. En ce qui concerne d'autres aspects

- (98) En partant de l'hypothèse que la Commission devait continuer d'estimer à titre préliminaire que le système de référence de la TTA correspond à la taxation de chaque départ, Aer Lingus a fait valoir que:
- l'exonération des passagers en correspondance/en transit n'est pas sélective; et que
 - même si l'exonération devait être considérée comme sélective, elle serait justifiée.

5.2.6.1. En ce qui concerne le premier point: «l'exonération des passagers en correspondance/en transit n'est pas sélective»

- (99) Se référant à la jurisprudence ⁽³⁾, Aer Lingus fait valoir que la non-application de la TTA au départ des passagers en correspondance et en transit ne serait sélective que si elle introduisait des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard de l'objectif attribué à la TTA, dans des situations factuelles et juridiques comparables. À cet égard, Aer Lingus aborde la question de savoir si la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit favorise les transporteurs tels qu'Aer Lingus (qui propose des billets uniques pour des voyages comprenant deux vols ou plus) par rapport aux transporteurs de point à point (qui ne proposent pas de billets uniques pour de tels voyages et, par conséquent, étaient tenus de prélever la TTA pour chaque vol pour les passagers dont le voyage comportait une correspondance qu'ils avaient organisée eux-mêmes).
- (100) Aer Lingus conclut qu'étant donné la différence de situation factuelle et juridique entre les services de point à point purs et les services proposant des billets uniques, notamment les différences en termes de coûts pour le transporteur et de niveau de service pour les passagers, l'exonération accordée aux passagers en correspondance et en transit n'était pas sélective pour les raisons suivantes, à savoir:

- une part significative des passagers d'Aer Lingus choisissent certainement d'organiser eux-mêmes leurs correspondances ⁽⁴⁾, quelle qu'en soit la raison, indépendamment du fait qu'Aer Lingus soit en mesure de proposer

⁽¹⁾ Voir les exemples figurant au considérant 20 de la décision d'ouvrir la procédure reproduite au considérant 91 ci-dessus.

⁽²⁾ Aer Lingus a fourni un exemple de cette déclaration et a expliqué que le calcul présenté déduit simplement un nombre donné de passagers en correspondance/en transit.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour du 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ Un passager qui effectue plusieurs réservations indépendantes pour différents vols formant son voyage, au lieu d'effectuer une seule réservation couvrant plusieurs vols auprès d'un prestataire de services.

des billets uniques pour l'ensemble du voyage. Par définition, Aer Lingus n'est pas en mesure de déterminer ou de quantifier le nombre de passagers préférant voyager en organisant eux-mêmes leurs correspondances, pas plus que les transporteurs de point à point sont en mesure de quantifier clairement le nombre de ces passagers (qui peuvent, par exemple, organiser leur correspondance avec un autre transporteur). Pour les passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance, Aer Lingus se trouve dans la même situation juridique ou factuelle que les transporteurs de point à point,

- la situation d'Aer Lingus est cependant différente sur les plans factuel et juridique pour les passagers qui achètent des voyages impliquant une correspondance ou un transit avec un billet unique. À cet égard, Aer Lingus cite une partie de la dernière phrase du point 45 [44] ⁽¹⁾ de la décision d'ouvrir la procédure, dans laquelle, selon Aer Lingus, la Commission reconnaît elle-même qu'«il peut être opportun de distinguer la situation juridique et factuelle des compagnies aériennes qui ne fournissent que des services de point à point de celle des compagnies aériennes qui fournissent également des services impliquant un transit ou une correspondance dans cet aéroport».

(101) En ce qui concerne les passages de la décision d'ouvrir la procédure relatifs aux différences entre les voyages comportant plusieurs vols faisant l'objet d'une réservation unique et les voyages impliquant plusieurs vols faisant l'objet de réservations distinctes, Aer Lingus fait également les observations suivantes dans le cadre de la sélectivité:

- en ce qui concerne le passage: «les modèles commerciaux des compagnies aériennes qui se concentrent sur les services de point à point sont très différents de ceux des compagnies qui fournissent des services susceptibles de comporter des transits ou des correspondances» ⁽²⁾. Aer Lingus souligne qu'elle met en œuvre des procédures spécifiques pour prendre en charge les passagers en correspondance et en transit. Il s'agit notamment d'assurer une correspondance sans heurts, grâce aux comptoirs de correspondance et aux tarifs, et d'assumer la responsabilité des correspondances manquées (par exemple, en fournissant une prise en charge et une assistance, un hébergement). Selon Aer Lingus, il s'agit de coûts et de responsabilités importants qui ne s'appliquent pas aux passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance;
- en ce qui concerne le passage: «les services impliquant une correspondance ou un transit constituent, du point de vue du client, un voyage de l'aéroport d'origine à l'aéroport de destination, et non deux voyages distincts» ⁽³⁾. Aer Lingus explique que l'expérience de service est également différente pour les passagers car elle leur évite de procéder à plusieurs enregistrements, d'acheter plusieurs billets, d'avoir des franchises de bagages différentes, etc.;
- en ce qui concerne le passage: «la totalité du trajet comprenant deux segments ou plus est vendue en tant que prestation unique et peut être parcourue au moyen d'un billet unique» ⁽⁴⁾. Aer Lingus explique que ce n'est évidemment pas le cas pour un voyage comportant une correspondance que le client a lui-même organisée. En fait, un tel voyage impliquerait au moins deux billets distincts (et deux contrats distincts), éventuellement avec deux compagnies aériennes différentes. Un billet unique se baserait sur un contrat unique conclu avec une seule compagnie aérienne;
- en ce qui concerne le passage: «les passagers ne doivent généralement pas récupérer leurs bagages lors d'une correspondance» ⁽⁵⁾. Selon Aer Lingus, c'est en effet le contraire qui se produit pour les passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance. Il n'existe aucun service de transfert de bagages pour les passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance dans un aéroport irlandais;
- en ce qui concerne le passage: «les contrôles des passagers et des bagages sont généralement différents» ⁽⁵⁾. Aer Lingus explique que les passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance devront s'enregistrer séparément pour chaque vol.

5.2.6.2. En ce qui concerne le deuxième point: «même si l'exonération devait être considérée comme sélective, elle serait justifiée»

(102) Aer Lingus soutient que cette mesure évite la double imposition et s'applique aussi bien en Irlande qu'à l'étranger. Une telle exonération serait en effet généralisée dans d'autres pays, tels que le Royaume-Uni.

(103) Aer Lingus soutient en outre que le principe directeur et fondamental de la TTA est qu'elle est calculée pour l'ensemble du voyage. Dans le cas d'un billet unique, ce dernier équivaudrait à un seul voyage (dans la mesure où une escale dure moins de six heures). Toutefois, pour un service dans le cadre duquel les passagers organisent eux-mêmes leur correspondance et qui comporte deux réservations distinctes, chaque réservation serait considérée comme distincte par les systèmes de réservation des compagnies aériennes et la correspondance des passagers ne serait pas reconnue.

⁽¹⁾ Aer Lingus a mentionné à tort le point 45 de la décision d'ouvrir la procédure, qui ne contient cependant pas la phrase citée dans le passage concerné de ses commentaires sur la décision d'ouvrir la procédure.

⁽²⁾ Point 45, dernière phrase, de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽³⁾ Point 45, première phrase, de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁴⁾ Point 45, seconde moitié de la phrase, de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁾ Point 45, dernière partie de la deuxième phrase, de la décision d'ouvrir la procédure.

5.3. Observations de l'Irlande sur les observations formulées par les parties intéressées

- (104) Globalement, l'Irlande était d'accord avec les arguments avancés par Aer Lingus, à l'exception de ceux résumés aux considérants 93 et 94. Selon l'Irlande, Aer Lingus a cité une lettre de l'Irlande du 15 octobre 2009 indiquant que si un voyage comportait plusieurs segments, le premier était toujours exonéré de la TTA. L'Irlande a fait référence à sa lettre du 22 décembre 2015 dans laquelle elle expliquait qu'il s'agissait d'un malentendu. La lettre de l'Irlande du 15 octobre 2009 avait fourni un exemple concret dans lequel la première étape du voyage n'était pas assujettie à la TTA. Toutefois, l'Irlande considère qu'il convient de ne pas l'interpréter comme une affirmation générale selon laquelle la première étape était toujours exonérée.
- (105) En ce qui concerne les observations de Ryanair sur la taxe exigible (voir considérant 65), l'Irlande a souligné que Ryanair ne transportait pas de passagers en correspondance ou en transit et n'avait donc aucune expérience pratique de l'application des règles relatives à la TTA. Selon l'Irlande, Ryanair n'explique pas non plus son raisonnement.

6. ÉVALUATION DE LA NON-APPLICATION DE LA TAXE SUR LE TRANSPORT AÉRIEN POUR LES PASSAGERS EN TRANSIT ET EN CORRESPONDANCE

6.1. Observations préliminaires: l'interprétation correcte de la TTA en ce qui concerne l'exonération pour les passagers en correspondance et en transit

- (106) Dans sa lettre du 15 octobre 2009, l'Irlande a déclaré que l'exonération pour les passagers en correspondance et en transit garantit que la «première étape» de l'ensemble d'un voyage n'est pas assujettie à la TTA. Cette affirmation a entraîné une confusion quant à l'interprétation correcte de l'exonération, comme en témoigne l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-512/11.
- (107) Au vu des observations transmises par l'Irlande et des tiers, il apparaît désormais clairement que la législation irlandaise doit être comprise comme indiqué à la section 2.2 ci-dessus.
- (108) Ainsi qu'il y est expliqué, en vertu de l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances, les compagnies aériennes sont tenues de payer la TTA pour chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande, tandis que les passagers en correspondance et en transit ne sont pas considérés comme des passagers au sens de l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances et la TTA ne s'applique donc pas à leur départ. Par conséquent, il est impossible d'affirmer, en termes généraux, que la TTA s'applique à un segment spécifique d'un voyage aérien.
- (109) Il convient de noter que, lors de l'adoption de la décision de 2011, deux taux différents s'appliquaient aux vols dont la destination était située au maximum à 300 km de l'aéroport de Dublin et pour tous les autres vols. Il apparaît désormais clairement que le taux d'imposition applicable dépendait de la distance pour parvenir à la destination finale, quel que soit le lieu de transit ou de correspondance. Par exemple, un voyage de Dublin à New York avec une escale à Shannon serait assujetti à une TTA de 10 EUR, et non de 2 EUR. Le départ de l'aéroport de Dublin serait assujetti à une TTA de 10 EUR, même si Shannon se trouve à moins de 300 kilomètres de l'aéroport de Dublin, car la distance entre l'aéroport de Dublin et New York dépasse ce seuil. En outre, le départ de l'escale à l'aéroport de Shannon n'est pas assujetti à la TTA, puisque le passager est en transit ou en correspondance dans cet aéroport.
- (110) Le fait d'être considéré comme un passager en transit ou en correspondance dans un aéroport irlandais ne dépendait pas de l'emplacement de l'aéroport d'origine des passagers au moment où ils atterrissaient à l'aéroport irlandais, qui pouvait également se trouver hors des frontières de l'Irlande, par exemple, dans le cas d'un voyage entre Londres et New York comportant une escale à Shannon qui ne dépassait pas six heures. La TTA n'est pas exigible pour un tel voyage parce que l'aéroport de départ (Londres) est situé hors des frontières de l'Irlande, tandis que le passager est considéré comme un passager en correspondance ou en transit lors de son départ de l'aéroport de Shannon.

6.2. Existence d'une aide

6.2.1. Introduction

- (111) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les 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.

- (112) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: i) la mesure doit être financée par des ressources d'État et la décision de l'accorder doit être imputable à l'État; ii) elle doit conférer un avantage à son bénéficiaire, qui doit être une entreprise (c'est-à-dire qui doit exercer une activité économique); iii) cet avantage doit être sélectif; et iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.
- (113) Dans ce cas, il convient d'abord d'examiner si la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit est susceptible de conférer un avantage sélectif à certaines compagnies aériennes.

6.2.2. Caractère sélectif de la mesure

6.2.2.1. Introduction

- (114) Est sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, toute mesure qui favorise certaines entreprises ou certaines productions.
- (115) Pour les mesures applicables à toutes les entreprises répondant à certains critères qui atténuent les frais auxquels ces entreprises devraient normalement faire face, le caractère sélectif de la mesure devrait normalement être évalué en procédant à une analyse en trois étapes ⁽¹⁾. Dans un premier temps, il convient de déterminer quel est le régime fiscal commun ou normal applicable dans l'État membre: le «système de référence». Deuxièmement, il y a lieu de déterminer si la mesure donnée constitue une dérogation à ce système dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs intrinsèques du régime, dans une situation juridique et factuelle comparable. Si la mesure en question ne constitue pas une dérogation au système de référence, elle n'est pas sélective. Si, en revanche, elle est dérogatoire (donc *prima facie* sélective), il convient d'établir, dans un troisième temps, si la mesure dérogatoire est justifiée par la nature ou l'économie générale du régime fiscal de référence. Si une mesure *prima facie* sélective est justifiée par la nature ou l'économie générale du régime, elle ne sera pas considérée comme sélective et ne relèvera donc pas du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (116) Dans certains cas exceptionnels, il est impossible d'appliquer l'approche en trois étapes compte tenu des effets pratiques des mesures concernées. Dans de tels cas, il faut également examiner si l'État membre a défini les limites du système de référence de manière systématique ou au contraire de manière arbitraire ou partielle pour favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres. En effet, dans le cas contraire, l'État membre, au lieu de prévoir des règles générales pour l'ensemble des entreprises, auxquelles il est dérogé en faveur de certaines entreprises, pourrait aboutir à un résultat identique en contournant les règles relatives aux aides d'État et en ajustant et en combinant ses règles de façon que l'application de celles-ci conduise à une charge fiscale différenciée pour les différentes entreprises ⁽²⁾. À cet égard, il convient de rappeler que l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets et donc indépendamment des techniques employées ⁽³⁾.
- (117) Ci-après, l'analyse en trois étapes sera tout d'abord appliquée à l'exonération de TTA pour les passagers en transit et en correspondance (sections 6.2.2.2 et 6.2.2.3). Ensuite, la Commission examinera si la TTA a été conçue par l'État membre de manière clairement arbitraire ou partielle, de manière à favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres (section 6.2.2.4.).

6.2.2.2. Détermination du système de référence

- (118) Le système de référence constitue l'élément à partir duquel le caractère sélectif d'une mesure est apprécié. Le système de référence est composé d'un ensemble cohérent de règles qui s'appliquent de manière générale — sur la base de critères objectifs — à toutes les entreprises relevant de son champ d'application tel que défini par son objectif. La détermination du système de référence dépend d'éléments tels que la base imposable, les faits générateurs de la taxe, les faits imposables et les taux d'imposition applicables.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 8 septembre 2011, *Paint Graphos e.a.*, affaires jointes C-78/08 à C-80/08, EU:C:2011:550, point 49; arrêt de la Cour du 8 septembre 2011, *Commission/Pays-Bas*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, point 62; arrêt de la Cour du 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, points 42 à 54; arrêt de la Cour du 29 avril 2004, *GIL Insurance/Commissioners of Customs & Excise*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, point 72. Voir également points 127 et 128 de la communication de la Commission sur la notion d'aide visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après la «communication sur la notion d'aide») (JO C 262 du 19.7.2016, p. 29).

⁽²⁾ Arrêt de la Cour du 15 novembre 2011, *Commission et Espagne/Government of Gibraltar et Royaume-Uni*, affaires jointes C-106/09 P et C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Voir également points 129 à 131 de la communication sur la notion d'aide.

⁽³⁾ Voir arrêt de la Cour du 22 décembre 2008, *British Aggregates/Commission*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, point 85 et 89 et la jurisprudence citée; et arrêt de la Cour du 8 septembre 2011, *Commission/Pays-Bas*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, point 51.

6.2.2.3. TTA

- (119) La TTA constitue un régime fiscal distinct qui ne s'inscrit dans aucun système fiscal plus large. Par conséquent, le système de référence ne va pas au-delà des limites de la TTA elle-même.
- (120) La question clé en l'espèce est de savoir si la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance s'inscrit dans le système de référence ou constitue une dérogation au système de référence. Dans le premier cas, la TTA est considérée comme une taxe qui s'applique à tous les passagers aériens qui voyagent au départ de l'Irlande, étant entendu qu'un tel voyage peut comporter plusieurs vols. Selon cette approche, il est logique que la taxe ne soit pas perçue deux fois lorsque l'ensemble du voyage implique plusieurs départs d'un aéroport irlandais. De plus, les passagers qui débutent leur voyage dans un pays tiers ne sont pas assujettis à la TTA, car leur voyage ne débute pas dans un aéroport irlandais («système fondé sur les voyages»). Dans le deuxième cas, la TTA est considérée comme une taxe applicable à tous les passagers aériens à bord d'un avion au départ d'un aéroport situé en Irlande et la non-application de la taxe aux passagers en transit ou en correspondance constitue une dérogation à cette règle («système fondé sur les départs»).
- (121) À première vue, le libellé de l'article 55, paragraphe 2, alinéa a), de la loi de finances («chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport») pourrait donner à penser que le système fondé sur les départs constitue le système de référence approprié. C'est également l'avis préliminaire que la Commission a adopté dans la décision d'ouvrir la procédure: le système de référence est une taxe exigée pour chaque départ d'un passager sur un avion depuis un aéroport situé en Irlande.
- (122) Cette conclusion préliminaire reposait sur le fait que la loi de finances visait la taxation des départs. Toutefois, après avoir mené la procédure formelle d'examen et recueilli des informations supplémentaires sur l'interprétation correcte de l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances, et à la lumière des explications de l'Irlande selon lesquelles la TTA était censée s'appliquer à tout voyage unique au départ d'un aéroport irlandais, même si le voyage comportait plusieurs étapes (voir considérant 59), il est possible de conclure que le système avait pour objectif d'imposer les voyages aériens au départ d'Irlande. Sur cette base, et pour tous les motifs exposés ci-dessous, le système de référence est l'imposition des voyages débutant en Irlande.
- (123) Tout d'abord, il convient de noter que la définition de «passager» exclut les passagers en correspondance ou en transit. Par conséquent, le libellé de la loi de finances permet de conclure que le système de référence est un «système fondé sur les voyages» qui exclut les passagers en transit et en correspondance, car le départ d'un passager en transit ou en correspondance ne constitue pas un «départ» au sens de l'article 55, paragraphe 2, de la loi de finances et, en tant que tel, ne constitue pas un fait générateur de la taxe ⁽¹⁾. Le fait de considérer que le système de référence est un «système fondé sur les voyages» est également compatible avec l'objectif sous-jacent de la législation, tel que le précise l'Irlande dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure.
- (124) De plus, le fonctionnement de la TTA confirme que la taxe concernait les voyages aériens. Ainsi, pendant la période où les taux différenciés s'appliquaient, le taux d'imposition dépendait de la destination finale du passager figurant sur le billet, indépendamment du fait que le passager ait pris un ou plusieurs vols pour parvenir à sa destination (voir considérants 22 et 23 respectivement et les exemples d'application de la TTA reproduits dans le tableau 2). Par exemple, la taxe exigible pour un passager voyageant de Dublin à New York avec une escale à Shannon était de 10 EUR, et non de 2 EUR (voir considérant 91).
- (125) En outre, la Commission note qu'en principe, il est légitime d'imposer le transport aérien sur la base d'un taux appliqué une seule fois à un voyage au départ d'un aéroport irlandais vers une destination finale donnée, vendu sous une seule réservation, au lieu d'imposer séparément les différents segments d'un tel voyage. Une telle imposition séparée impliquerait qu'un passager qui effectue une correspondance sur un autre avion dans un aéroport irlandais soit tenu de payer la taxe deux fois, ce qui peut effectivement poser des problèmes d'équité et d'égalité de traitement (voir considérant 63).
- (126) En effet, les droits d'accise tels que la TTA s'appliquent généralement à l'acquisition d'un produit ou d'un service final par un client, et non aux différents éléments qui peuvent constituer ce produit ou service final. Pour les motifs exposés ci-dessous, un voyage comportant plusieurs segments, dans le cas où le passager peut être considéré comme un passager en transit ou en correspondance à chaque aéroport d'escale, peut être considéré comme un seul et même service.

⁽¹⁾ Il semble donc plus approprié de considérer que la TTA ne s'applique pas aux passagers en transit et en correspondance, au lieu de considérer que ces passagers sont «exonérés» de la taxe.

- (127) À cet égard, il convient de noter que les compagnies aériennes commercialisent leurs services comme des voyages au départ d'un point d'origine (A) vers une destination finale (B), même si un tel voyage implique un arrêt dans un aéroport intermédiaire (C). Un tel service implique fondamentalement le transport aérien du point A au point B, l'existence et la localisation de l'aéroport intermédiaire C étant secondaire et constituant, du point de vue du passager, une caractéristique non pertinente de ce service (à l'exception de son éventuel impact sur le temps de transport du passager) ⁽¹⁾. En principe, il est donc acceptable et non discriminatoire d'imposer un voyage indirect, vendu comme un service unique, du point A au point B via le point C de la même manière qu'un voyage direct du point A au point B (le point A se trouvant en Irlande dans les deux cas), puisque les deux services répondent au même besoin du client (à savoir de se rendre du point A au point B).
- (128) Il reste à déterminer si les définitions des passagers en transit et en correspondance figurant dans la loi de finances reflètent ces principes. Cet aspect est analysé aux considérants suivants.
- (129) Ainsi qu'il est indiqué au considérant 18, les passagers en transit sont définis comme étant des passagers qui restent dans le même avion pour le vol à l'arrivée et le vol au départ. La Commission estime que, dans une telle situation, il est clair qu'il y a effectivement un seul voyage, la seule différence avec un vol direct étant que l'avion s'arrête brièvement dans un aéroport donné avant de parvenir à la destination finale.
- (130) En ce qui concerne les passagers en correspondance, trois conditions ont été utilisées pour définir les passagers en correspondance à l'aéroport C qui voyagent entre l'aéroport A et l'aéroport B via l'aéroport C: i) le temps maximal passé au point C ne doit pas dépasser six heures; ii) les points A et B ne doivent pas être identiques; et iii) l'achat des vols du point A au point C et du point C au point B doit faire l'objet d'une «réservation unique». La Commission estime que ces trois conditions sont adéquates et proportionnées. Le point i) garantit que le point C est un véritable aéroport d'escale, où le passager se prépare et attend principalement son vol de correspondance, et qu'il ne s'agit pas d'une destination finale «déguisée». À cet égard, le délai de six heures constitue un délai raisonnable qui permet de garantir que le point C est un véritable aéroport d'escale ⁽²⁾. Le point ii) garantit que le voyage n'est pas un vol direct déguisé du point A au point C et du point C au point A. Le point iii), tel qu'expliqué aux considérants 132 à 134 ci-dessous, garantit quant à lui que le voyage du point A au point B est vendu au client en tant que service intégré unique.
- (131) L'exonération de la TTA pour les passagers en correspondance imposait la condition que tous les vols composant le voyage unique fassent l'objet d'une seule et même réservation.
- (132) Lorsqu'un passager effectue une réservation unique couvrant plusieurs vols (ou «segments»), il conclut un contrat unique avec le prestataire assurant les différents vols. En revanche, lorsqu'un passager effectue plusieurs réservations couvrant différents vols, il conclut des contrats indépendants distincts avec un ou plusieurs prestataires. Cela démontre bien qu'une réservation unique correspond à l'achat d'un seul et même service comportant différents éléments, alors que plusieurs réservations correspondent à plusieurs services distincts que le passager a achetés séparément.
- (133) Dans le cas d'une réservation unique, l'ensemble du voyage impliquant deux vols ou plus fait l'objet d'une seule et même réservation et le passager dispose d'un seul billet et d'une seule référence de réservation pour l'ensemble du voyage. En outre, comme l'ont souligné l'Irlande et Aer Lingus dans leurs observations sur la décision d'ouvrir la procédure (voir considérant 101), il existe plusieurs différences importantes entre un voyage comportant plusieurs vols faisant l'objet d'une seule et même réservation et un voyage comportant plusieurs vols faisant l'objet de réservations distinctes. En particulier, dans le cadre d'une réservation unique, le passager n'est pas tenu de satisfaire à plusieurs exigences différentes en ce qui concerne l'enregistrement, les bagages et les documents de voyage pour chacun des vols composant le voyage, mais uniquement à un ensemble d'exigences couvrant l'ensemble du voyage vers la destination finale. En outre, si le premier vol est annulé ou retardé au point que le passager manque le vol de correspondance, le prestataire d'un voyage faisant l'objet d'une réservation unique doit assumer la responsabilité de la correspondance manquée (par exemple, en fournissant une prise en charge et une assistance, en trouvant un hébergement, en effectuant une autre réservation pour le passager sur le prochain vol disponible ou en proposant une indemnisation).
- (134) Un voyage composé de plusieurs vols réservés séparément implique l'achat de services indépendants. Cela signifie, par exemple, que lorsque le passager manque son deuxième vol en raison d'un retard à l'arrivée du premier vol, il ne peut pas solliciter l'assistance du prestataire du deuxième vol. Le passager apparaîtrait simplement comme un passager qui ne s'est pas présenté pour le deuxième vol. De plus, lorsque plusieurs vols font l'objet de réservations séparées, le passager doit récupérer ses bagages dans chaque aéroport et s'enregistrer à nouveau pour les vols suivants. Aer Lingus a souligné que, dans les aéroports irlandais, il n'existait pas de services de transfert de bagages pour les passagers qui organisent eux-mêmes leur correspondance (voir considérant 101).

⁽¹⁾ Cela est conforme à la pratique habituelle de la Commission dans les affaires d'ententes et de concentrations consistant à définir les marchés en cause pour les services aériens réguliers sur la base de l'approche origine-destination.

⁽²⁾ Comme l'Irlande, le Royaume-Uni applique également un critère de six heures pour définir les passagers sur un vol en correspondance (au moins pour les situations où le premier vol arrive avant 17 heures).

- (135) Dans ce contexte, la principale différence entre les deux situations est que, dans un cas, le passager achète un service intégré (trajet du point A au point B) avec deux éléments qui sont combinés par le prestataire du service, alors que dans l'autre cas, le passager combine lui-même les deux composants à ses propres risques et acquiert donc deux services distincts. Par conséquent, un passager voyageant de l'aéroport A à l'aéroport B via l'aéroport C avec une réservation unique achète un service fondamentalement différent de ceux d'un passager qui réserve séparément un vol de l'aéroport A à l'aéroport C et un vol de l'aéroport C à l'aéroport B.
- (136) Le fait qu'une réservation unique couvrant plusieurs vols diffère sensiblement de plusieurs vols couverts par des réservations distinctes est illustré par l'avis qu'easyJet, l'un des principaux transporteurs de point à point opérant dans l'Union, adresse aux passagers sur son site web:
- «easyJet est un transporteur de point à point (qui assure uniquement des vols depuis les aéroports de départ et d'arrivée) et ne propose pas de vols en correspondance pour la poursuite d'un voyage, que ce soit en utilisant nos vols ou ceux d'autres compagnies aériennes. Si vous avez réservé un vol en correspondance auprès de notre compagnie, il s'agit d'un contrat distinct et nous considérons chaque vol comme un voyage séparé.»⁽¹⁾
- (137) Il est donc proportionnel et non discriminatoire d'imposer chacun de ces deux services séparément et d'imposer une seule fois un voyage indirect ayant fait l'objet d'une réservation unique.
- (138) Au regard de l'évaluation ci-dessus (voir considérants 131 à 137), la Commission considère que les définitions des passagers en correspondance et en transit en vertu de la loi de finances sont cohérentes avec l'objectif d'imposer les voyages aériens individuels débutant dans un lieu donné en Irlande vers une destination donnée, qu'un client a achetés en tant que service intégré unique.
- (139) On peut conclure que le système de référence est la TTA tel qu'elle figure dans la loi de finances, d'où la non-application de la taxe aux passagers en transit et en correspondance (système fondé sur les voyages).

6.2.2.4. Dérogation au système de référence

- (140) Étant donné que la non-application de la TTA aux passagers en correspondance et en transit s'inscrit dans le système de référence, il n'y a pas de dérogation au système de référence.
- (141) Par conséquent, l'évaluation de la TTA utilisant l'approche en trois étapes indique l'absence de caractère sélectif.

6.2.2.5. La TTA n'a pas été conçue de manière clairement arbitraire ou partielle en vue de favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres.

- (142) Afin de tirer une conclusion définitive sur le caractère sélectif, il reste à déterminer si l'Irlande a conçu la TTA de manière clairement arbitraire ou partielle, en vue de favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres.
- (143) Dans ses observations sur la décision d'ouvrir la procédure, Ryanair soutient principalement que l'exonération de la TTA pour les passagers en transit et en correspondance entraîne des discriminations injustifiées entre deux modèles économiques, à savoir le modèle économique des transporteurs «hub-and-spoke», qui proposent des réservations uniques couvrant plusieurs vols, et le modèle économique des transporteurs de point à point, tels que Ryanair, qui ne le fait pas, et que l'on ne pouvait pas prétendre que l'exonération concernait toutes les compagnies aériennes, sans discrimination.
- (144) Premièrement, il convient de noter que rien dans le dossier n'indique que l'Irlande a conçu la non-application de la TTA aux passagers en transit ou en correspondance de manière à favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres. À cet égard, on peut observer que divers États membres appliquent des taxes similaires qui prévoient également des exonérations pour les passagers en transit et en correspondance.
- (145) L'argument de Ryanair selon lequel il est pratiquement impossible pour une compagnie aérienne d'adapter son modèle commercial de base pour le faire évoluer d'un modèle de point à point vers un modèle «hub-and-spoke» et qu'à sa connaissance, le marché n'a jamais connu une telle évolution, devrait être nuancé, puisque Ryanair commence désormais à proposer des vols en correspondance⁽²⁾. En mai 2017, Ryanair a annoncé qu'elle lançait ses premiers vols en correspondance via l'aéroport de Rome Fiumicino, permettant pour la première fois à ses clients d'effectuer une réservation et de prendre un vol en correspondance directement sur Ryanair. À cet égard, le directeur commercial de Ryanair a déclaré: «Ryanair est heureuse de lancer son premier service de correspondance via l'aéroport de Rome Fiumicino, permettant aux clients de réserver des vols Ryanair en correspondance aux tarifs les plus bas d'Europe. En commençant d'abord par une dizaine de lignes à Rome, les clients

⁽¹⁾ Voir <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (consulté le 28 mars 2017).

⁽²⁾ Voir <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (consulté le 1^{er} juin 2017).

pourront prendre leur prochain vol en correspondance sans avoir à passer du côté ville et à récupérer leurs bagages avant de parvenir à leur destination finale. Ce nouveau service de la quatrième année de notre programme «Always Getting Better» sera déployé sur l'ensemble du réseau de Ryanair (avec d'autres lignes à Rome dans les semaines et les mois à venir) tant que l'essai mené à Rome Fiumicino s'avèrera être une réussite»⁽¹⁾. Les clients bénéficieront aussi d'une référence de réservation unique pour les deux vols. Cela démontre que Ryanair a commencé à fournir un nouveau service qu'elle considère comme nouveau et fondamentalement différent des vols de point à point qu'elle exploitait jusqu'à présent.

- (146) Deuxièmement, on observe que la TTA entraîne des services distincts faisant l'objet d'une imposition différenciée, à savoir plusieurs vols faisant l'objet de plusieurs réservations, et des services intégrés uniques qui ne sont imposés qu'une seule fois, à savoir les vols composant un seul voyage faisant l'objet d'une réservation unique. Au regard des motifs exposés ci-dessus (voir section 6.2.2.3 de la présente décision), cette différenciation découle des différences fondamentales qui existent entre les services achetés par le client dans chaque situation, qui donnent lieu à des conséquences pratiques importantes, notamment en ce qui concerne l'enregistrement, la gestion des bagages et la responsabilité de la compagnie aérienne en cas de correspondance manquée. Le fait que certaines compagnies aériennes aient adopté un modèle commercial axé sur les services de point à point alors que d'autres se concentrent sur les services de réseau n'implique pas qu'il serait discriminatoire d'imposer différemment des services objectivement différents. Comme expliqué à la section 6.2.2.3 ci-dessus, il peut être considéré comme légitime d'imposer les voyages aériens au départ de l'Irlande, au lieu d'imposer chaque départ d'un passager sur un avion à partir de l'Irlande.
- (147) La Commission note que les allégations de discrimination présentées par Ryanair semblent implicitement partir du principe que certains passagers organisent un voyage aérien en achetant plusieurs vols auprès de Ryanair, en vue de se rendre d'un aéroport à un autre aéroport «via» d'autres aéroports, et que ces vols multiples doivent être traités comme une réservation unique⁽²⁾. Dans le cas contraire, Ryanair n'aurait aucune raison de s'estimer discriminée par rapport aux compagnies aériennes qui proposent des réservations uniques pour plusieurs vols. Toutefois, Ryanair n'a pas indiqué avoir transporté ce type de passagers pendant la période d'application de la TTA et encore moins fourni des données concernant le nombre de ces passagers⁽³⁾. Plus important encore, rien dans les arguments de Ryanair ne saurait remettre en cause les considérations exposées aux considérants 132 à 134 qui justifient que plusieurs vols faisant l'objet d'une réservation unique soient considérés comme un service fondamentalement différent de plusieurs vols desservant les mêmes aéroports mais faisant l'objet de réservations séparées, cette dernière option correspondant en réalité à plusieurs services indépendants.
- (148) Ainsi qu'il a été indiqué au considérant 38, dans son arrêt dans l'affaire T-512/11, le Tribunal a noté que l'Irlande était disposée à envisager un ajustement de la TTA, en supprimant, si nécessaire, la condition de réservation unique dans la définition d'un passager en correspondance.
- (149) La procédure formelle d'examen a montré (voir considérants 131 à 148) que la condition de réservation unique n'était pas discriminatoire, puisqu'elle garantissait que seuls les voyages aériens en provenance d'un aéroport irlandais et vendus au client en tant que service intégré unique, indépendamment du nombre de vols compris dans le voyage, étaient assujettis à la TTA. Par conséquent, la Commission conclut qu'il n'était pas nécessaire pour l'Irlande de supprimer la condition de réservation unique dans la définition d'un passager en correspondance afin de garantir l'absence d'aide d'État.
- (150) On peut en conclure que l'Irlande n'a pas conçu la TTA de manière clairement partielle et arbitraire en vue de favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres. Au contraire, la non-application de la TTA aux passagers en transit et en correspondance apparaît justifiée et raisonnable.

6.2.3. Conclusion sur l'existence de l'aide

- (151) Au regard de l'évaluation ci-dessus, la mesure faisant l'objet de l'enquête ne remplit pas au moins une des conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car elle n'est pas sélective. Étant donné que les diverses conditions de la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatives, il s'ensuit que la mesure ne constitue pas une aide d'État. Il n'est donc pas nécessaire de déterminer si les autres conditions requises pour qu'une mesure constitue une aide d'État sont remplies.

⁽¹⁾ Voir <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (consulté le 1^{er} juin 2017).

⁽²⁾ Ce serait le cas, par exemple, pour un passager achetant un billet pour un vol de Shannon à Dublin et un autre billet pour un vol de Dublin à Barcelone, avec un délai de moins de six heures entre l'arrivée du passager à l'aéroport de Dublin et son départ de cet aéroport vers Barcelone. En vertu de la TTA, les départs de Shannon et de Dublin constitueraient des faits générateurs de la taxe. Cependant, si la définition des passagers en correspondance ne faisait pas référence à la notion de réservation unique, le départ de Dublin n'aurait pas été un fait générateur de la taxe en vertu de la TTA; seul le départ de Shannon l'aurait été.

⁽³⁾ Par le passé, Ryanair a activement découragé les passagers d'effectuer des correspondances sur d'autres vols de sa compagnie. Voir décision de la Commission du 27 juin 2007 dans l'affaire de concentration COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (JO C 47 du 20.2.2008, p. 14), considérant 48.

7. CONCLUSION

(152) La non-application de la TTA aux passagers en transit et en correspondance ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La non-application de la taxe sur le transport aérien aux passagers en transit et en correspondance, introduite par la République d'Irlande au moyen de la loi de finances (n° 2) de 2008, ne constituait pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

L'Irlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 juillet 2017.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

DÉCISION (UE) 2018/118 DE LA COMMISSION**du 31 août 2017****relative à l'aide d'État SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) mise à exécution par l'Espagne en faveur d'Iberpotash***[notifiée sous le numéro C(2017) 5877]***(Le texte en langue espagnole est le seul faisant foi)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

ayant invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾ et tenant compte desdites observations,

Considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par une plainte du 30 novembre 2012, la Commission a été informée que l'Espagne avait mis à exécution plusieurs mesures d'aide présumées en faveur d'Iberpotash SA, devenue ICL Iberia Súrria & Sallent en 2014 (ci-après «Iberpotash»). Le plaignant, qui souhaite conserver l'anonymat, a complété sa plainte par des informations supplémentaires fournies le 28 décembre 2012, les 14 et 24 février 2014, le 6 mai 2014 et le 27 janvier 2015.
- (2) La plainte a été transmise à l'Espagne le 10 janvier 2013 avec une demande d'information. Le Royaume d'Espagne a répondu le 8 mars 2013. De nouvelles demandes de renseignements ont été envoyées à l'Espagne le 14 mai 2013, le 16 janvier 2014 et le 26 mars 2014. Par lettres datées respectivement du 13 juin 2013, du 14 février 2014 et du 15 avril 2014, l'Espagne a fourni des renseignements supplémentaires à la Commission en réponse à ces demandes.
- (3) Le 30 janvier 2015, la Commission a envoyé une lettre d'évaluation préliminaire au plaignant. En réponse à cette lettre, le plaignant a fourni des renseignements supplémentaires le 5 mars 2015 (ci-après la «réponse préliminaire») et le 21 avril 2015 (ci-après la «réponse définitive à la lettre d'évaluation préliminaire»). Par ailleurs, une réunion a eu lieu le 9 mars 2015 en présence du plaignant, qui a fourni des renseignements supplémentaires le 4 juin 2015.
- (4) La réponse définitive du plaignant à la lettre d'évaluation préliminaire a été envoyée à l'Espagne le 9 juin 2015 afin de recueillir ses observations, avec une demande de renseignements complémentaires. L'Espagne a répondu le 8 juillet 2015. À la demande de l'Espagne, une version non confidentielle de la lettre d'évaluation préliminaire lui a été transmise le 31 juillet 2015.
- (5) Par lettre du 26 janvier 2016, la Commission a fait part à l'Espagne de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) concernant les deux mesures d'aide présumées en question. Dans la même lettre, la Commission a conclu que les trois autres mesures incriminées ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (6) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ^(?). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations concernant les deux mesures d'aide présumées.
- (7) Par lettre du 19 avril 2016, l'Espagne a présenté ses observations concernant la décision d'ouverture de la procédure. Par lettre du 6 octobre 2016, la Commission a demandé aux autorités espagnoles de fournir des renseignements complémentaires, présentés par l'Espagne dans sa lettre du 28 novembre 2016.
- (8) La Commission a reçu les observations de trois parties intéressées, dont Iberpotash, la bénéficiaire présumée de l'aide, et les a transmises à l'Espagne en lui donnant la possibilité de les commenter; ces commentaires ont été reçus par lettres du 27 juillet 2016 et du 6 avril 2017.

⁽¹⁾ JO C 142 du 22.4.2016, p. 18.

^(?) Voir la note 1.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

2.1. BÉNÉFICIAIRE

- (9) Iberpotash possède et exploite deux mines de potasse situées dans le bassin du fleuve Llobregat, dans la «comarca» (circonscription) catalane de Bages, l'une dans la commune de Súria et l'autre dans les communes de Sallent et de Balsareny. La potasse sert à la fabrication d'engrais. De plus, Iberpotash produit et vend du sel, principalement à des fins industrielles.
- (10) Iberpotash est une filiale de la multinationale israélienne ICL Fertilisers, le plus grand producteur d'engrais au monde. Les mines de potasse de la région sont exploitées depuis 1920 et ont appartenu à l'État jusqu'en 1998. Iberpotash a acquis les mines de potasse de Súria et de Sallent/Balsareny par un contrat de vente conclu le 21 octobre 1998 avec la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), un groupe d'entreprises appartenant à l'État espagnol.

2.2. AIDES D'ÉTAT PRÉSUMÉES

- (11) Selon le plaignant, les autorités espagnoles ont accordé à Iberpotash des aides d'État illégales et incompatibles par une série de mesures, toutes liées aux obligations environnementales d'Iberpotash concernant son activité minière dans le bassin du Llobregat et les terrils de sel qui se sont multipliés sur ces sites après plusieurs décennies d'activité minière. Ces aides d'État présumées incluent:
- a) le non-respect, par l'Espagne, de l'article 14 de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾ (ci-après la «directive sur les déchets miniers»), qui aurait entraîné une réduction des garanties financières permettant d'obtenir les permis d'exploitation des mines d'Iberpotash («mesure 1: garanties financières réduites»);
 - b) les investissements réalisés par les autorités espagnoles pour limiter ou réparer les dommages environnementaux qu'aurait causés Iberpotash, et ce, en violation du principe du «pollueur-payeur», dont:
 - la construction d'un nouveau saumoduc, entré en service en 2008 («mesure 2: nouveau saumoduc»),
 - des investissements pour moderniser les installations de traitement des eaux à Abrera et à Sant Joan Despí, sur le Llobregat («mesure 3: investissements dans des installations de traitement des eaux»),
 - le recouvrement d'un terril de sel dans la mine d'Iberpotash de Vilafruns («mesure 4: recouvrement du terril de Vilafruns»);
 - c) le financement d'une étude d'impact environnemental concernant le terril de Cogulló («mesure 5: terril de Cogulló»).
- (12) Le plaignant estime que l'aide totale présumée dont a bénéficié Iberpotash grâce à ces mesures est comprise entre 260 et 407 millions d'EUR.
- (13) Le plaignant a également déposé une plainte pour infraction présumée à la législation environnementale de l'Union. Sur la base de cette plainte, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à l'Espagne en juillet 2014, ouvrant ainsi la procédure d'infraction pour non-respect des obligations découlant de la directive sur les déchets miniers. En septembre 2015, une nouvelle lettre de mise en demeure a étendu la procédure d'infraction au non-respect de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ (ci-après la «directive sur les eaux»). La procédure d'infraction est toujours ouverte ⁽⁵⁾.

2.3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (14) Le 26 janvier 2016, la Commission a adopté la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen en ce qui concerne les mesures 1 et 4 ⁽⁶⁾ (ci-après la «décision d'ouverture») afin de dissiper ses doutes quant à la question de savoir si ces mesures constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et si elles sont compatibles avec le marché intérieur.

⁽³⁾ Directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (JO L 102 du 11.4.2006, p. 15).

⁽⁴⁾ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

⁽⁵⁾ Les infractions présumées à la directive sur les déchets miniers qui sont exposées dans la présente procédure d'infraction ne sont pas liées au montant des garanties financières en vertu de l'article 14 de la directive, tel qu'énoncé dans la présente décision.

⁽⁶⁾ Voir la note 1.

- (15) Dans le même temps, la Commission a conclu que les mesures 2, 3 et 5 ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Cette conclusion n'ayant pas été réfutée, les mesures 2, 3 et 5 ne font pas l'objet de la présente décision et ne seront pas évaluées ci-dessous.

2.3.1. DOUTES CONCERNANT LA MESURE 1: GARANTIES FINANCIÈRES RÉDUITES

- (16) La Commission a conclu dans sa décision d'ouverture qu'elle ne pouvait exclure la possibilité que la mesure 1 constitue une aide d'État. Elle nourrissait notamment des doutes concernant la mesure 1, se demandant si cette dernière impliquait le transfert de ressources d'État et un avantage économique en faveur d'Iberpotash; elle a donc invité les autorités espagnoles et les tiers intéressés à présenter d'autres éléments de preuve à cet égard.
- (17) Si la mesure 1 devait constituer une aide d'État, la Commission doute qu'elle puisse être considérée comme compatible.

2.3.2. DOUTES CONCERNANT LA MESURE 4: RECOUVREMENT DU TERRIL DE VILAFRUNS

- (18) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a conclu que le financement public du recouvrement du terril de Vilafruns constituait probablement une aide d'État. Elle a notamment estimé que la mesure 4 pouvait conférer un avantage économique sélectif à Iberpotash en garantissant une meilleure prévention contre la pollution dans le terril appartenant à Iberpotash et, par conséquent, le respect de ses obligations environnementales. La Commission a donc invité les autorités espagnoles et les tiers intéressés à formuler leurs observations sur ces conclusions préliminaires.
- (19) En outre, la Commission a estimé, puisque les coûts d'investissement étaient entièrement financés par les pouvoirs publics et qu'Iberpotash n'assumait que les coûts d'entretien ultérieurs, que l'intensité de l'aide apportée par la mesure 4 était beaucoup plus forte que celle de l'aide dont bénéficient les entreprises qui dépassent les normes communautaires ou qui augmentent le niveau de protection environnementale en l'absence de telles normes, en vertu de la section 3.1.1 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (7) (ci-après les «lignes directrices de 2008»). La Commission a donc exprimé des doutes quant à la compatibilité de cette aide et a invité les autorités espagnoles et les tiers intéressés à formuler leurs observations concernant cette conclusion préliminaire.

3. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

3.1. OBSERVATIONS D'IBERPOTASH

- (20) Pour l'essentiel, les observations d'Iberpotash correspondent à celles formulées par l'Espagne en ce qui concerne les deux mesures faisant l'objet de l'enquête.
- (21) Iberpotash souligne par ailleurs que la mesure 1 n'inclut pas de ressources d'État, car, à ce jour, l'entreprise n'a bénéficié d'aucun transfert de ressources de l'Espagne. Par ailleurs, le risque que cela se produise est très faible puisque Iberpotash ne rencontre pas de difficultés économiques et peut assumer les coûts de restauration de l'environnement dans le cas où le montant de la garantie se révélerait insuffisant. Iberpotash exprime la même préoccupation que l'Espagne en ce qui concerne la sélectivité des mesures et la question de savoir si celles-ci confèrent un avantage économique ou si elles faussent la concurrence entre les États membres.
- (22) Iberpotash rappelle que la mesure 4 est compatible avec les lignes directrices de 2008 et que l'intensité de l'aide applicable à l'assainissement des sites pollués est de 100 %.

3.2. OBSERVATIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE INTÉRESSÉE (PLAIGNANT)

- (23) La première partie intéressée, qui souhaite conserver l'anonymat, soutient l'ouverture de la procédure formelle d'examen et les arguments avancés par la Commission dans sa décision d'ouverture en ce qui concerne les deux mesures en question.
- (24) La première partie intéressée ajoute que l'établissement d'une garantie insuffisante constitue une charge réelle pour les pouvoirs publics, qui doivent dès lors supporter le coût des obligations environnementales d'Iberpotash. Elle ajoute également qu'Iberpotash a obtenu un avantage économique dès lors qu'elle a utilisé des ressources financières qu'elle n'a pas dû déboursier pour financer ses propres activités économiques.
- (25) La première partie intéressée partage l'avis de la Commission selon lequel l'aide est incompatible, car elle constitue une aide au fonctionnement.

(7) Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

- (26) En ce qui concerne la mesure 2, la première partie intéressée attire l'attention de la Commission sur une résolution de l'Audiencia Provincial de Barcelone du 22 février 2016, qui a confirmé qu'il incombait à Iberpotash de remettre en état les terrains affectés par ses activités. Elle ajoute par ailleurs que le recouvrement du terril n'est pas un projet «pilote», car aucun des documents relatifs au financement public de cette mesure ne décrit le projet comme tel et parce que la méthode employée est connue et utilisée par d'autres sociétés minières depuis au moins quinze ans sur des terrils similaires.

3.3. OBSERVATIONS DE LA SECONDE PARTIE INTÉRESSÉE

- (27) La seconde partie intéressée, qui souhaite conserver l'anonymat, soutient la décision d'ouverture de la Commission.
- (28) En ce qui concerne la mesure 1, elle indique également que la question de savoir si le montant de la garantie est conforme à la législation de l'Union ou à la législation espagnole n'est pas pertinente, car l'aide consiste en ce que l'État assume le risque financier de la remise en état des installations affectées; la quantification de ce risque relève exclusivement des faits et non du droit.
- (29) D'autre part, la seconde partie intéressée doute qu'Iberpotash soit disposée à payer pour remettre l'environnement en état lorsque cette obligation se présentera, les seuls actifs espagnols d'Iberpotash étant ses installations minières qui vont fermer et qui auront donc une faible valeur après 2035.
- (30) La seconde partie intéressée fait également remarquer que l'établissement d'une garantie d'un montant suffisant impliquerait un coût annuel d'au moins 2 806 000 EUR pour Iberpotash, une somme qui peut difficilement être qualifiée d'insignifiante. Elle ajoute que le montant actuel des garanties établies se traduit également par le fait qu'Iberpotash évite de transformer ses réserves financières en sûretés.
- (31) En ce qui concerne la mesure 2, la seconde partie intéressée observe que l'arrêt du Tribunal Supremo du 14 mai 2009, la directive 75/442/CEE du Conseil ⁽⁸⁾ et, le cas échéant, la législation espagnole établissent qu'Iberpotash est seule responsable du recouvrement du terril de Vilaforns dès lors que les droits miniers lui ont été transférés, que la zone d'extraction soit encore en activité ou non.
- (32) En ce qui concerne la mesure 4, la seconde partie intéressée soutient que le recouvrement du terril d'Iberpotash à Vilaforns relève de la responsabilité d'Iberpotash et, par conséquent, que l'entreprise a bénéficié d'un avantage sélectif engendré par le financement public de ce recouvrement. En outre, la seconde partie intéressée conteste la qualification du recouvrement en tant que projet pilote d'une nouvelle technique de remise en état et fait valoir que le recouvrement des terrils de sel à l'aide de géomembranes constitue une technique ancienne employée depuis longtemps, notamment par des entreprises alsaciennes et allemandes de production de potasse.
- (33) Enfin, la seconde partie intéressée fait valoir que la question de savoir si Iberpotash est le seul producteur de potasse en Espagne n'est pas pertinente, étant donné que le marché de la potasse concerné est de portée mondiale. Un effet sur le commerce est incontestable dès lors que, d'un point de vue géographique, Iberpotash est en concurrence avec des producteurs de sel français, comme en témoigne la proximité géographique (moins de 100 kilomètres) des installations de Súrria et de Sallent par rapport à la frontière française.
- (34) Les première et seconde parties intéressées ont également commenté les trois autres mesures examinées dans la décision d'ouverture [les mesures concernant: i) un nouveau saumoduc; ii) des investissements dans des installations de traitement des eaux; et iii) une étude sur le terril de sel de Cogulló]. Cependant, comme indiqué au considérant 15, la Commission a déjà conclu dans sa décision d'ouverture que ces mesures ne constituaient pas des aides d'État et qu'elles n'étaient par conséquent pas soumises à la procédure formelle d'examen. Ainsi, les observations des tiers intéressés exclusivement relatives à ces mesures non couvertes par la procédure formelle d'examen sont considérées comme non pertinentes aux fins de la présente décision.

4. COMMENTAIRES DE L'ESPAGNE

4.1. COMMENTAIRES SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE

- (35) En ce qui concerne la mesure 1, l'Espagne considère que le montant de la garantie a toujours été suffisant et qu'il a été établi conformément à la législation espagnole et de l'Union. Plus précisément, l'Espagne fait valoir que les éventuelles infractions à la directive sur les déchets miniers n'incluent pas l'établissement d'un montant de garantie trop faible, de sorte qu'aucune infraction à la directive n'a pu avoir lieu à ce titre.

⁽⁸⁾ Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets (JO L 194 du 25.7.1975, p. 39).

- (36) En outre, en ce qui concerne la détermination du montant approprié de la garantie, l'Espagne rejette les propos — au motif qu'ils ne sont pas concluants — tenus par M^{me} Assumpta Feran (directrice de la direction de l'environnement de la Generalitat de Catalunya) devant la commission de l'environnement du parlement de Catalogne en date du 2 octobre 2013, par lesquels elle a déclaré que la garantie financière devait s'élever à 200 millions d'EUR. L'Espagne estime que cette déclaration a été faite dans le cadre d'un débat entre des partis politiques opposés et, par conséquent, qu'elle a été déterminée par des considérations politiques. L'Espagne estime également que la décision du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne du 11 octobre 2011 ne permet pas de déterminer le montant approprié de la garantie, cette juridiction ayant elle-même renoncé à son calcul.
- (37) Par ailleurs, l'Espagne considère que l'étude que le plaignant a fournie et que la Commission a citée au considérant 71 de la décision d'ouverture n'est pas fiable, car elle ne calcule pas le montant approprié de la garantie sur la base des critères énoncés dans le décret n° 202/1994 du 14 juin 1994, c'est-à-dire la législation applicable au montant de la garantie.
- (38) L'Espagne fait valoir en outre que la mesure 1 n'accorde pas d'avantage économique sélectif à Iberpotash. Tout avantage présumé a été établi sur la base d'un cadre juridique applicable à tous les concurrents potentiels. De plus, les sites de Sallent et de Súria étant les seuls en activité en Espagne et aucun autre site comparable n'étant présent sur le territoire espagnol, Iberpotash ne peut avoir bénéficié d'un avantage.
- (39) L'Espagne fait valoir qu'il n'y a pas de fonds publics impliqués puisque, si le montant de la garantie se révélait insuffisant, Iberpotash serait toujours obligée de remettre en état les terrains affectés par les activités minières. L'Espagne peut donc imposer cette obligation à Iberpotash en saisissant ses propriétés et ses droits sur le territoire espagnol.
- (40) Enfin, l'Espagne souligne que la mesure 1 ne fausse pas la concurrence ni n'affecte les échanges entre les États membres puisque les coûts qu'Iberpotash devrait supporter si elle devait fixer une garantie d'un montant supérieur sont négligeables par rapport aux normes du secteur de l'extraction de potasse.
- (41) En ce qui concerne la mesure 4, l'Espagne fait valoir qu'Iberpotash n'a pas pu obtenir un avantage économique puisque, dès lors qu'elle n'est responsable d'aucune pollution, Iberpotash n'avait aucune obligation de recouvrir le terril de Vilaforns, conformément à la législation espagnole généralement applicable. En outre, Iberpotash prend en charge les frais d'entretien du recouvrement du terril et, par conséquent, bien qu'elle ait été en mesure d'économiser sur la construction du terril grâce à un financement public, elle devra dépenser une somme beaucoup plus importante pour son entretien au cours des prochaines décennies, perdant ainsi l'avantage économique obtenu grâce à cette mesure.
- (42) L'Espagne estime que la mesure 4 ne peut être sélective, car Iberpotash est la seule entreprise qui exerce des activités d'extraction de potasse en Espagne.
- (43) Par ailleurs, cette mesure ne fausse en rien la concurrence entre les États membres, étant donné que le sel extrait, en raison des difficultés de transport, ne peut être transféré d'un État membre à l'autre.
- (44) Si, en dépit de ce qui précède, la Commission estime que la mesure 4 constitue une aide d'État, l'Espagne estime pour sa part qu'elle entre dans le cadre des aides de minimis des règlements de la Commission (CE) n° 1998/2006 ⁽⁹⁾ et (UE) n° 1407/2013 ⁽¹⁰⁾.
- (45) Enfin, l'Espagne demande que la mesure 4 soit déclarée compatible avec le marché intérieur sur la base des lignes directrices de 2008 et, en particulier, compte tenu du caractère novateur de la technologie utilisée pour recouvrir le terril de Vilaforns, qui, contrairement à la technologie utilisée dans d'autres installations minières, est également conçue pour éviter toute fuite du matériau qui y est déposé.

4.2. RÉPONSE DE L'ESPAGNE AUX OBSERVATIONS FORMULÉES PAR DES TIERS

- (46) En réponse aux observations formulées au sujet de la mesure 1 par les deux parties intéressées, l'Espagne a de nouveau souligné la procédure administrative en vigueur en vertu de la législation espagnole visant au respect des obligations environnementales d'Iberpotash et à la restitution par cette dernière de tout montant que l'Espagne aurait pu lui payer si la garantie prévue pour la remise en état de l'environnement se révélait insuffisante. La capacité à faire exécuter comme telle l'obligation d'Iberpotash implique qu'aucune charge ne vient grever le budget de l'État et donc qu'il n'y a aucun transfert de ressources d'État.

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

⁽¹⁰⁾ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JO L 352 du 24.12.2013, p. 1).

- (47) En réponse aux observations formulées au sujet de la mesure 4 par les deux parties intéressées, l'Espagne affirme que la décision de l'Audiencia Provincial de Barcelone du 22 février 2016 incluait une liste de domaines dans lesquels Iberpotash était contrainte d'appliquer des mesures de remise en état de l'environnement, dont aucune n'incluait le terril de Vilafruns ni ne mentionnait que le terril constituait une source de pollution. De plus, les personnes condamnées en vertu de cette décision faisaient partie de l'entreprise qui exploitait les mines avant l'acquisition de la concession minière par Iberpotash. D'autre part, ces personnes ont été condamnées pour des actions et des omissions qui ont eu lieu bien avant le recouvrement du terril de Vilafruns.
- (48) L'Espagne renouvelle également ses allégations concernant l'inexistence d'une quelconque obligation, pour Iberpotash, en vertu de la législation espagnole, de recouvrir le terril de Vilafruns.
- (49) Enfin, l'Espagne considère que, bien que la première partie intéressée souligne qu'aucun document relatif au financement public du recouvrement du terril ne décrit le projet comme étant un projet «pilote», celle-ci ne conteste cependant pas que la technologie utilisée pour le recouvrement est différenciable et, contrairement à la technologie utilisée dans d'autres mines de potasse, qu'elle vise également à prévenir les fuites du matériau qui y est déposé. Le fait que le terme «pilote» ne soit pas mentionné n'exclut pas le caractère novateur de la technologie utilisée.

5. ÉVALUATION DE L'AIDE

- (50) La présente décision déterminera tout d'abord si les deux mesures examinées constituent une aide d'État en faveur d'Iberpotash au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et si cette aide, le cas échéant, est licite et compatible avec le marché intérieur

5.1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (51) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE considère comme 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.
- (52) Pour pouvoir conclure à l'existence d'une aide d'État, la Commission doit apprécier si les critères cumulatifs énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (transfert de ressources d'État et éligibilité de celles-ci, avantage sélectif, distorsion potentielle de la concurrence et effets sur les échanges au sein de l'Union européenne) sont réunis dans le cas des mesures examinées.

5.1.1. MESURE 1: GARANTIES FINANCIÈRES RÉDUITES

- (53) Conformément à la législation nationale et, dans le cas des mines qui étaient déjà exploitées en date du 1^{er} mai 2008, à la législation de l'Union à partir de 2014, les sociétés minières sont tenues de constituer une garantie financière visant à garantir qu'elles disposent de ressources suffisantes pour couvrir les coûts de remise en état des terrains une fois que leurs activités minières auront pris fin. En outre, ces ressources peuvent être utilisées par les pouvoirs publics, en vertu de la législation nationale applicable, pour financer les mesures de protection de l'environnement que les sociétés minières sont tenues d'adopter, dans le cas où celles-ci ne les adopteraient pas. La société minière peut mettre en place de telles garanties sous forme de garantie bancaire, pour laquelle elle paiera une commission. Selon le plaignant, Iberpotash a reçu une aide illégale et incompatible, le montant de la garantie financière ayant été fixé à un niveau très bas par les autorités compétentes.

5.1.1.1. *Avantage économique sélectif*

- (54) La Commission doit tout d'abord évaluer si le niveau des garanties financières établi par les autorités espagnoles était inférieur au niveau requis par la réglementation applicable au cours de la période concernée. C'est une condition sine qua non à l'existence d'une éventuelle aide d'État en ce qui concerne cette mesure en particulier. Si, en revanche, le niveau des garanties a été fixé conformément aux normes applicables, Iberpotash aura alors été traitée comme toute autre entreprise se trouvant dans une situation similaire et il n'y aurait eu aucune raison de considérer qu'elle a été favorisée de manière sélective par la mise en œuvre concrète, le cas échéant, des normes relatives aux garanties financières.

Législation applicable

- (55) Il est donc avant tout nécessaire de synthétiser les dispositions nationales et de l'Union pertinentes applicables à la constitution des garanties financières.

- (56) Conformément à l'article 14 de la directive sur les déchets miniers, les autorités nationales compétentes doivent exiger, «avant le démarrage de toute activité impliquant l'accumulation ou le dépôt de déchets d'extraction dans une installation de gestion de déchets, le dépôt d'une garantie financière (par exemple, sous la forme d'une caution, notamment un fonds mutuel de garantie financé par l'industrie, ou sous une forme équivalente)». L'objectif de cette garantie est que «toutes les obligations figurant dans l'autorisation délivrée en vertu de la présente directive, y compris les dispositions relatives au suivi après fermeture, soient respectées» et que «des fonds soient disponibles à tout moment pour remettre en état le terrain du site ayant subi des dommages dus à l'installation de gestion de déchets».
- (57) En vertu de l'article 14, paragraphe 2, de la directive, le calcul de la garantie doit être effectué sur la base: a) des incidences potentielles de l'installation de gestion des déchets sur l'environnement; et b) de l'hypothèse que des tiers indépendants et qualifiés évalueront et réaliseront les travaux de remise en état éventuellement nécessaires. Le montant de la garantie sera adapté de manière périodique en fonction des travaux de remise en état nécessaires.
- (58) En ce qui concerne les normes nationales, la directive sur les déchets miniers a été transposée dans la législation espagnole par le décret royal n° 975/2009 du 12 juin 2009 sur la gestion des déchets des industries extractives et sur la protection et la remise en état de l'espace affecté par les activités d'extraction (ci-après le «décret royal n° 975/2009»). Conformément à la première disposition transitoire du décret royal n° 975/2009, les dispositions de ce décret royal relatives aux garanties financières (en particulier l'article 43) s'appliquent depuis le 1^{er} mai 2014 aux gisements qui étaient déjà exploités en date du 1^{er} mai 2008 (y compris les sites d'Iberpotash).
- (59) Cependant, avant l'application du décret royal n° 975/2009 qui a transposé la directive sur les déchets miniers, dans la Communauté autonome de Catalogne, les permis, les plans de remise en état et les garanties dans le cas des sociétés minières étaient régis par la loi n° 12/1981 établissant des normes supplémentaires de protection des espaces naturels affectés par des activités extractives (ci-après la «loi n° 12/1981») ⁽¹¹⁾ et par le décret n° 202/1994 établissant les critères de détermination des garanties relatives aux programmes de remise en état liés à des activités extractives (ci-après le «décret n° 202/1994») ⁽¹²⁾. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la loi n° 12/1981, le montant de la garantie doit être fixé en fonction de la superficie affectée par la remise en état ou du coût global de cette remise en état. L'article 2 du décret n° 202/1994 quantifie le montant des garanties par hectare pour différentes mesures de remise en état standardisées et indique que pour toute autre mesure spécifique, le montant doit tenir compte de ses coûts ⁽¹³⁾. En outre, l'article 3 du décret n° 202/1994 prévoit que, pour les activités extractives qui ne sont pas situées dans des espaces naturels d'intérêt particulier (dont font partie les sites d'Iberpotash), le montant établi conformément aux dispositions de l'article 2 devra être réduit de 50 %.

Montant des garanties financières établies dans le cas d'Iberpotash

- (60) Sur la base de ces dispositions nationales, la Generalitat de Catalogne a délivré à Iberpotash, le 9 novembre 2006, une première licence lui permettant d'exercer des activités d'extraction de potasse sur son site de Súria. Une seconde licence lui a été délivrée le 28 avril 2008, pour son site de Balsareny/Sallent. Ces licences constituent des décisions administratives individuelles établissant des garanties financières de 1 130 128 EUR pour le site de Balsareny/Sallent et de 773 682,28 EUR (garantie augmentée à 828 013,24 EUR en 2008) pour le site de Súria. Le montant de ces garanties n'a pas été révisé avant 2015, lorsque les autorités espagnoles ont proposé des montants significativement plus élevés, de 6 979 471,83 EUR pour Balsareny/Sallent (montant effectif uniquement après l'approbation du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne en décembre 2016; voir ci-après) et de 6 160 872,35 EUR pour Súria (montant effectif à partir de mai 2015). Le montant de ces garanties a été fixé par des décisions individuelles et spécifiques adoptées par la Generalitat à l'égard d'Iberpotash.

Preuves que les garanties d'Iberpotash sont inférieures aux niveaux requis

- (61) À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient en premier lieu aux autorités compétentes en matière d'environnement de déterminer et d'approuver le montant des garanties financières dans le cadre des réglementations nationales ou régionales applicables en l'espèce. Bien que la Commission soit chargée d'assurer la transposition et l'application correctes de la directive sur les déchets miniers, applicable aux garanties financières d'Iberpotash depuis le 1^{er} mai 2014, cette directive laisse une large marge d'appréciation aux États membres pour déterminer le montant exact de ces garanties. C'est pourquoi la Commission n'a pas procédé à sa propre évaluation des niveaux corrects des garanties financières en vertu de la directive sur les déchets miniers, mais qu'elle limite son évaluation à l'examen des preuves existantes de l'insuffisance de certaines garanties financières, étant donné qu'un faisceau d'indices suggère que le montant des garanties financières établies par les pouvoirs publics en 2006 et en 2008 était en réalité inférieur à celui exigé par la législation applicable.

⁽¹¹⁾ Loi n° 12/1981 du 24 décembre 1981 établissant des normes supplémentaires pour la protection des zones d'intérêt naturel particulier affectées par les activités extractives.

⁽¹²⁾ Décret n° 202/1994 du 14 juin 1994 établissant les critères de détermination des garanties relatives aux programmes de remise en état liés à des activités extractives.

⁽¹³⁾ Voir l'article 2, paragraphe 4, point h), du décret n° 202/1994.

- (62) Il est donc extrêmement important que le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne ait établi, le 11 octobre 2011, que le montant de la garantie financière fixé pour le terriil d'El Cogulló, qui appartient à Iberpotash et qui est situé sur son site de Balsareny/Sallent, à savoir 585 153 EUR, était inférieur au montant requis. L'arrêt considère que le montant de la garantie ne respecte pas les paramètres légaux et réglementaires établis par la législation nationale, invoquant notamment l'article 8, paragraphe 2, de la loi n° 12/1981 et le décret n° 202/1994. L'arrêt souligne que, même en l'absence d'une «preuve concluante déterminée» du montant exact de la garantie, le Tribunal Superior de Justicia peut conclure que le montant de la garantie, fixé à seulement 585 153 EUR, est clairement contraire à ces dispositions. Le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne estime donc que la garantie est insuffisante et non conforme à la législation applicable, et ordonne aux autorités espagnoles de déterminer un nouveau niveau de garantie financière. Cette décision a été pleinement confirmée en appel par l'arrêt du Tribunal Supremo du 9 juillet 2014. Enfin, comme l'ont indiqué les autorités espagnoles, le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a confirmé, par son arrêt du 14 décembre 2016, que le nouveau montant proposé pour l'ensemble du site de Balsareny/Sallent, à savoir 6 979 471,83 EUR, était adapté.
- (63) À la lumière de l'arrêt du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne du 11 octobre 2011, qui interprète avec autorité les normes nationales pertinentes, la Commission estime qu'il a été démontré que le montant initial de la garantie financière d'Iberpotash, établi en 2006 pour son site de Balsareny/Sallent à 1 130 128 EUR (dont 585 153 EUR pour le terriil de Cogulló), était clairement insuffisant. Par ses constatations de 2016, le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a confirmé que le montant total consacré au site de Balsareny/Sallent aurait dû être effectivement ajusté à un niveau au moins six fois supérieur, voire probablement plus élevé, au cours de la période précédant l'annonce du plan Phoenix en 2011 (voir les considérants 73, 80 et 81).
- (64) Bien qu'aucune autre décision de justice ne se soit penchée sur la garantie du gisement de Súrria, il existe des preuves convaincantes que la constatation de l'insuffisance évidente du niveau de cette garantie aurait été tout aussi probable si une action en justice avait été entreprise. Le montant initial de la garantie, de 773 682,28 EUR (augmenté à 828 013,24 EUR en 2008), reflète de manière proportionnelle le fait que le gisement de Súrria est de moindre importance que celui de Balsareny/Sallent en ce qui concerne la masse de déchets accumulés et la surface totale des terriils ⁽¹⁴⁾. En outre, la garantie de Súrria a été augmentée de manière significative, jusqu'à 6 160 872,35 EUR, en même temps que celle de Balsareny/Sallent (soit après l'arrêt du Tribunal et sa confirmation en appel) et même dans une proportion plus importante (à un niveau plus de sept fois plus élevé). Par conséquent, en l'absence de tout autre facteur qui explique la différence entre les montants des garanties de Súrria et de Balsareny/Sallent, le montant de la garantie de Súrria peut également être considéré comme insuffisant.
- (65) Tant les autorités espagnoles qu'Iberpotash confirment dans leurs observations que le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a estimé que la garantie d'El Cogulló était insuffisante. Elles tentent d'atténuer l'arrêt du Tribunal en alléguant que: i) le Tribunal a reconnu que la situation remonte au moins en partie à 1929; ii) le Tribunal a reconnu qu'il ne dispose d'aucune preuve concluante; et iii) le Tribunal n'a apprécié aucune infraction particulière à une norme juridique spécifique. Cependant, aucun de ces arguments relatifs à l'arrêt n'affecte la constatation de l'insuffisance de la garantie. Le fait que les autorités espagnoles aient effectivement revu le montant de la garantie après la confirmation de l'arrêt en cassation et qu'elles l'aient soumis à l'approbation du Tribunal confirme la pertinence de l'arrêt. En outre, la décision du 11 octobre 2011 se réfère explicitement aux dispositions législatives pertinentes prévues par l'article 8, paragraphe 2, de la loi n° 12/1981 et par le décret n° 202/1994.
- (66) Outre le prononcé d'une juridiction nationale compétente, l'enquête a révélé l'existence de plusieurs autres éléments de preuve qui corroborent la conclusion selon laquelle le niveau initial des garanties financières était trop faible.
- (67) Tout d'abord, les parties tierces ont présenté des comptes rendus officiels de l'audience qui s'est tenue le 2 octobre 2013 à la commission de l'environnement du parlement de Catalogne, qui contenaient la déclaration explicite de la directrice générale de l'environnement de la Generalitat de Catalogne, selon laquelle les garanties étaient clairement insuffisantes. La directrice générale a suggéré que le montant requis pourrait atteindre les 200 millions d'EUR. Bien que les transcriptions des débats politiques menés au parlement ne contiennent aucune justification pertinente de ce montant et doivent donc être traitées avec prudence, les ordres de grandeur et la différence avec le montant réel confirment les conclusions des experts du secteur, qui considéraient déjà les montants effectifs des garanties établies en 2006 et 2008 comme clairement insuffisants.

⁽¹⁴⁾ Conformément à l'étude ERF présentée par le plaignant (voir le considérant 68), le terriil en activité sur le site de Balsareny/Sallent (El Cogulló) avait, en 2011, une superficie de 35 hectares et abritait une masse de 41 millions de tonnes de déchets, alors que le terriil en activité sur le site de Súrria (El Fusteret) avait une superficie de 27 hectares et abritait une masse de 22 millions de tonnes de déchets.

- (68) Ensuite, le plaignant a présenté une étude d'août 2012, commandée à des experts de l'environnement (ci-après l'«étude FER»), qui rassemble et analyse une grande quantité d'informations existantes (juridiques, académiques ou tirées d'études de marché) à ce sujet. L'étude FER consistait en une analyse de l'impact environnemental actuel des gisements d'Iberpotash et formulait également des prévisions quant à l'évolution future de la quantité totale de matériaux accumulés dans les terrils, avant de conclure que l'impact environnemental des terrils était significatif et qu'il devrait croître à l'avenir.
- (69) Sur la base des informations disponibles, l'étude FER envisage l'évolution suivante du volume des déchets accumulés dans les terrils de Súria et de Sallent, jusqu'à l'interruption des activités minières en 2035:

Tableau 1

Accumulation estimée de déchets dans les terrils de Súria et de Sallent

	Volume en 2012 (en milliers de tonnes)	Augmentation annuelle du volume (en milliers de tonnes/an)	Volume en 2035 (en milliers de tonnes)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súria	22 000	525	33 895
Total	63 000	1 979	108 426

- (70) Par ailleurs, l'étude FER a analysé différentes options de remise en état des terrils, y compris: i) le remplissage de mines souterraines avec les déchets; ii) la dissolution du sel contenu dans les terrils par pompage de l'eau et élimination de la saumure qui en résulte dans la mer ou dans le sous-sol; ou iii) le recouvrement des terrils à l'aide d'un matériau qui empêche l'infiltration des eaux de pluie et les fuites de sels dans l'environnement. L'étude conclut que, dans le cas des gisements d'Iberpotash, la méthode la plus appropriée est celle du recouvrement des terrils. Il s'agit d'une méthode simple et bien connue, puisqu'elle a déjà été utilisée dans un certain nombre de cas, y compris par les autorités catalanes. En outre, dans l'hypothèse où la société minière ne remplirait pas ses obligations, il s'agit de la méthode la plus appropriée en vue d'une remise en état par les pouvoirs publics, car, contrairement à d'autres procédures, elle n'exige pas l'installation d'infrastructures industrielles supplémentaires de grande envergure. L'étude FER calcule ensuite les coûts attendus de la remise en état des gisements d'Iberpotash par recouvrement des terrils.
- (71) Le calcul des coûts attendus se base sur l'analyse des coûts unitaires des différents composants nécessaires au recouvrement du terril, au terme d'une étude de marché réalisée par les experts auprès des entrepreneurs et fournisseurs concernés, ainsi qu'en s'aidant des données sur les prix de 2012 publiées par l'Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya (ITeC). À des fins de comparaison, l'étude a également recours aux coûts totaux des différentes options de remise en état, tels qu'estimés dans l'étude réalisée en 2001 par le groupe Symonds pour la DG Environnement de la Commission européenne⁽¹⁵⁾. Elle inclut également les coûts d'entretien et de contrôle des terrils pendant dix ans après l'achèvement du recouvrement. Les coûts unitaires sont donc appliqués à la quantité estimée de matériaux résiduels accumulés dans les terrils à trois moments différents: i) les quantités réelles en 2012; ii) les quantités prévues pour 2015 (année où devrait commencer la production de sel à partir de déchets d'une nouvelle installation située à Súria); et iii) les quantités prévues pour 2035 (lorsque les activités d'extraction d'Iberpotash devraient cesser). Les coûts totaux de remise en état au cours de ces périodes sont résumés dans le tableau suivant:

Tableau 2

Estimation des coûts de remise en état conformément à l'étude FER

Année	Estimation des coûts de remise en état (en millions d'EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Total
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ «A study of the costs of improving management of mine waste» (Rapport sur les coûts de l'amélioration de la gestion des déchets miniers), rapport réalisé par le groupe Symonds, en partenariat avec COWI, et adressé à la DG Environnement de la Commission européenne, rapport final d'octobre 2001.

Année	Estimation des coûts de remise en état (en millions d'EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Total
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) Sur cette base, l'étude FER considère que le montant de la garantie financière, conformément aux nouvelles normes édictées par le décret royal n° 975/2009, ne devrait en aucun cas être inférieur aux coûts de remise en état calculés en 2012, d'un montant de 71 millions d'EUR pour les deux exploitations, et que le montant approprié, en tenant compte de tous les coûts futurs, devrait plutôt tourner autour des 100 millions d'EUR.
- (73) Enfin, l'étude FER analyse l'impact du projet d'extraction et de commercialisation du sel existant dans les terrils sur la base du plan Phoenix, qui a récemment été annoncé et dont la mise en œuvre a débuté en 2012. Compte tenu des différentes hypothèses concernant la future production estimée de potasse et de sel (y compris les projets les plus ambitieux d'Iberpotash qui visent à vendre 1,5 million de tonnes de sel par an), l'étude FER conclut que, dans tous ces cas, le plan Phoenix ne ferait que ralentir, sans l'arrêter, la croissance annuelle continue de la quantité totale de déchets accumulés dans les exploitations d'Iberpotash. Selon le scénario le plus optimiste, le plan Phoenix permettrait de réduire la quantité de déchets déposés dans les terrils à 1 213 milliers de tonnes par an (contre 1 979 milliers de tonnes sans le plan). Par conséquent, bien que le plan ait un impact appréciable en réduisant l'accumulation annuelle des déchets jusqu'à 40 %, l'étude FER estime que le plan Phoenix ne peut pas être considéré comme une mesure de remise en état autosuffisante, mais plutôt comme un facteur atténuant, puisqu'il ralentirait tout au plus la croissance des terrils existants, mais ne les éliminerait pas.
- (74) Iberpotash fait valoir que l'étude FER ne peut pas servir de base pour le calcul du montant de la garantie, car elle reconnaît elle-même qu'elle ne repose pas sur les dispositions pertinentes du décret n° 202/1994 et qu'elle contient une série d'affirmations et de données inexacts et incorrectes.
- (75) La Commission reconnaît que l'étude n'a pas suivi les dispositions pertinentes du décret n° 202/1994 et qu'elle se concentre plutôt sur les conditions fixées par le décret royal n° 975/2009, qui transpose la directive sur les déchets miniers, et sur les coûts attendus de la remise en état. Toutefois, ses résultats relatifs aux coûts de remise en état estimés de chacun des gisements d'Iberpotash reposent sur une méthodologie cohérente et sur des hypothèses raisonnables, telles que décrites aux considérants 68 à 73, et sont donc pertinents pour le calcul des garanties, également en vertu du décret n° 202/1994, comme le démontre notamment l'article 2, paragraphe 4, point h), dudit décret qui fait référence aux coûts de toutes les autres mesures de remise en état qui pourraient être nécessaires et qui ne limite donc pas le calcul aux mesures énumérées aux points précédents de l'article 2 ⁽¹⁶⁾.
- (76) En outre, la pertinence entre l'ampleur des dommages environnementaux et les coûts de remise en état prévus est également évidente, au moins implicitement, comme il ressort du libellé de l'arrêt du Tribunal Superior de Justicia de Catalogne du 11 octobre 2011 qui, en ce qui concerne le montant des garanties financières, stipule que: «Le précepte essentiel et central de cette affaire est l'article 8, paragraphe 2, de la loi n° 12/1981 [...] lorsqu'il établit qu'en tout état de cause, en ce qui concerne la remise en état, le montant doit être fixé en fonction de la superficie affectée par la remise en état, par le coût global de la remise en état ou par ces deux aspects conjointement [...]», et qui conclut que l'autorisation n'est pas conforme à la législation applicable dès lors qu'elle n'a pas établi une garantie adaptée à l'affaire dans les limites légales [...]). Enfin, ces coûts attendus de remise en état sont clairement pertinents pour le calcul de la garantie en vertu des dispositions de l'article 43 du décret royal n° 975/2009, applicable à Iberpotash depuis le 1^{er} mai 2014.
- (77) De plus, la Commission relève que, outre les critiques générales formulées à l'encontre des hypothèses prétendument inexacts et erronées de l'étude FER, ni les autorités espagnoles ni Iberpotash n'identifient ces hypothèses prétendument inexacts et erronées, ne fournissent des arguments précis, ni ne proposent leurs propres estimations des coûts totaux de remise en état des gisements d'Iberpotash.

⁽¹⁶⁾ L'opportunité d'utiliser à cet égard l'article 2, paragraphe 4, point h), du décret n° 202/1994 semble également être reconnue par Iberpotash dans ses observations sur la décision d'ouverture (voir, en particulier, le point 68 des observations).

- (78) Les autorités espagnoles font valoir que le montant des garanties respectait les critères établis en vertu de la législation nationale, en tenant compte des coûts prévus en vertu du plan de remise en état qui existait à ce moment-là. Par ailleurs, Iberpotash a présenté sa propre étude réalisée par des experts pour prouver que la garantie était suffisante par rapport aux deux critères indiqués dans le droit national, à savoir la taille de la zone affectée et la prévision des coûts de remise en état.
- (79) Toutefois, comme expliqué ci-dessus, le respect des critères établis dans la législation nationale n'a pas été confirmé par l'arrêt du Tribunal. En outre, les mesures contenues dans le plan de remise en état et prises en compte dans l'étude présentée par Iberpotash se limitaient à la construction de rigoles de contournement, de bassins de décantation pour la saumure collectée et d'autres mesures similaires visant à limiter la pollution, mais il est clair qu'elles ne constituaient pas une remise en état à long terme des terrils. Par conséquent, lors du calcul des coûts prévus, l'étude n'inclut ni ne quantifie les mesures de remise en état adéquates. Étant donné que les coûts réels de remise en état estimés sont pertinents pour le calcul de la garantie financière, tant dans le cadre de la législation catalane (voir le considérant 75) que dans celui de la législation de l'Union, les conclusions de l'étude fournie par Iberpotash ne peuvent servir de base pour calculer le montant total et correct des garanties. Comme le démontrent non seulement l'étude FER, mais aussi les exemples de terrils similaires en France ou en Allemagne ⁽¹⁷⁾, cette remise en état implique généralement: a) l'élimination totale du terril (par exemple, en remplissant des mines souterraines avec les déblais); b) le dessalement progressif du terril en y pompant l'eau et en collectant la saumure; ou c) le recouvrement permanent du terril. Ces mesures de remise en état adéquates sont toutefois beaucoup plus coûteuses que la construction de rigoles de contournement, de bassins de décantation pour la saumure collectée et d'autres mesures similaires visant à limiter la pollution. Ceci est également démontré par le coût du recouvrement du terril de Vilafruns, qui s'élevait à 7,9 millions d'EUR (hors frais d'entretien annuels). Considérant que Vilafruns, avec environ 3 millions de tonnes de matériaux contenant du sel, est un petit terril par rapport au terril en activité d'El Cogulló (Balsareny/Sallent), avec 41 millions de tonnes, ou à celui de Fusteret (Súria), avec 22 millions de tonnes, les coûts totaux de la remise en état de ces mines en activité et du recouvrement des terrils correspondants peuvent être sensiblement supérieurs à ceux de Vilafruns.
- (80) De plus, Iberpotash affirme que la quantité de déchets dans les terrils sera considérablement réduite grâce à son plan Phoenix, annoncé en 2011, qui vise à traiter les déchets des terrils pour produire du sel industriel destiné à la vente sur le marché. Dans le cadre de ce projet, Iberpotash prévoit de construire une usine d'extraction de sel sous vide à partir des déchets produits lors des activités d'extraction de potasse et de vendre ce sel sur le marché. L'entreprise espère vendre près de 750 000 tonnes de sel par an dans un premier temps, un montant qu'elle prévoit d'augmenter par la suite à 1,5 million de tonnes par an.
- (81) Cependant, bien que le plan visant à traiter et à vendre au moins une partie des déchets pourrait, en principe, réduire le volume et la salinité des terrils, ainsi que les coûts prévus de remise en état, ce plan n'a pas été annoncé par Iberpotash avant 2011 et sa mise en œuvre, qui a débuté en 2012, est toujours en cours. C'est pourquoi le plan Phoenix n'aurait clairement pas dû être pris en compte pour établir le montant des garanties en 2006 et en 2008, car trop d'incertitudes entouraient encore le projet à ce moment-là.

Conclusion sur l'existence d'un avantage économique sélectif

- (82) Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que les éléments de preuve recueillis et les rapports présentés par les experts corroborent l'affirmation de la juridiction nationale selon laquelle les montants initiaux de la garantie financière étaient manifestement insuffisants pour assurer une remise en état adéquate.
- (83) La Commission considère par conséquent que les garanties financières établies par les autorités espagnoles en 2006 et en 2008 étaient effectivement inférieures au niveau normalement requis en vertu de la législation nationale applicable. Iberpotash a donc obtenu un avantage économique qui consiste en la réduction des commissions bancaires payées annuellement pour la garantie financière. Étant donné que, selon Iberpotash, ces commissions se sont élevées à 1 % du montant annuel des garanties, un niveau significativement inférieur de l'ensemble des garanties a donc réduit les commissions bancaires à payer par Iberpotash en conséquence et a dès lors engendré des coûts inférieurs par rapport à ceux d'autres exploitants dont les garanties respectaient la législation. En résumé, la Commission considère qu'Iberpotash a bénéficié d'un avantage économique résultant du faible niveau des garanties financières.
- (84) Les arguments des autorités espagnoles et d'Iberpotash, selon lesquels les pouvoirs publics n'ont accordé aucun avantage ni aucun traitement préférentiel à Iberpotash en appliquant rigoureusement les normes pertinentes, ne

⁽¹⁷⁾ Voir, par exemple, le rapport annuel 2015 de l'entreprise allemande d'extraction de potasse K+S Kali GmbH, p. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), les méthodes de remise en état utilisées dans les terrils d'Alsace, telles que décrites dans le document ACA fourni à l'annexe 2 des arguments présentés par les autorités espagnoles en date du 19 avril 2016, ou encore le livre de l'expert allemand Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2015), disponible sur <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>

peuvent être acceptés dès lors qu'il a été établi que ces décisions des pouvoirs publics ont conduit à un niveau de garanties financières inférieur à celui habituellement exigé. De plus, l'argument selon lequel la législation catalane était, en réalité, plus stricte que d'autres normes similaires à l'échelle nationale ou dans d'autres communautés autonomes d'Espagne est sans importance puisque ces coûts sont spécifiques à chaque exploitation et que les normes relatives aux garanties financières qui devaient être établies par Iberpotash devaient être celles applicables en Catalogne, là où les terrils sont situés. Les pouvoirs publics ont autorisé Iberpotash à maintenir des garanties financières inférieures à celles normalement exigées par la réglementation catalane applicable, de sorte que cette entreprise a bénéficié d'un avantage sélectif sous la forme de commissions bancaires moins élevées résultant de garanties plus faibles que celles exigées aux autres exploitants qui se trouvaient dans une position similaire.

- (85) La Commission conclut donc que la mesure 1 a conféré un avantage économique sélectif à Iberpotash.

5.1.1.2. *Transfert de ressources publiques*

- (86) En ce qui concerne le critère des ressources d'État, le plaignant affirme qu'une trop faible garantie qui ne couvre pas la totalité des coûts de remise en état suppose un transfert (potentiel) de ressources d'État et poserait le risque qu'en cas de non-respect, par Iberpotash, de ses obligations liées à la remise en état de ses zones d'extraction, l'État doive assumer ces coûts à sa place. Le plaignant renvoie à la décision de la Commission dans l'affaire Georgsmarienhütte⁽¹⁸⁾, dans laquelle la Commission a considéré comme une aide d'État l'exemption des obligations environnementales en matière de recyclage et d'élimination des poussières industrielles qui a été accordée à un producteur d'acier.
- (87) Les autorités espagnoles et Iberpotash font valoir que, même si la garantie était inférieure aux exigences, Iberpotash restait soumise à l'obligation générale de remettre ses gisements en état et serait obligée de supporter les coûts de cette remise en état. Ces coûts ne sont en aucun cas limités par le montant de la garantie financière. Par conséquent, l'État n'exempte pas Iberpotash de ses obligations financières. Par ailleurs, le risque qu'Iberpotash ne puisse pas couvrir à l'avenir l'ensemble de ces coûts et que l'État doive intervenir en puisant dans les ressources d'État est extrêmement faible et peu probable compte tenu de la situation financière saine de l'entreprise mère d'Iberpotash. Les autorités espagnoles font valoir qu'Iberpotash dispose en Espagne de suffisamment d'actifs susceptibles d'être saisis par les autorités pour couvrir les coûts de remise en état dans le cas où Iberpotash ne remplirait pas ces obligations futures.
- (88) La Commission relève que les garanties concernées en l'espèce ne sont pas examinées conformément aux normes relatives aux aides d'État pour ce qui est du montant des commissions non perçues en fonction du risque ou de l'exposition du garant (c'est-à-dire une banque privée et non l'État), mais en fonction du risque pour l'État dans le cas où le montant garanti serait inférieur au coût réel des dommages environnementaux et dans le cas où l'entité garantie ne paie pas ou ne puisse pas payer la totalité des coûts de remise en état.
- (89) Quant au précédent présenté par le plaignant, l'affaire Georgsmarienhütte, il était très différent puisque le Land de Basse-Saxe s'est clairement engagé à éliminer les poussières et a effectivement payé 64 640 000 marks allemands pour leur élimination définitive. Ce n'est pas le cas qui nous occupe en l'espèce, étant donné que, indépendamment du montant de la garantie, Iberpotash demeure responsable de la remise en état des gisements et les autorités espagnoles ne se sont pas engagées à ce jour à payer les frais de remise en état à la place d'Iberpotash. Par conséquent, l'affaire Georgsmarienhütte ne peut pas constituer un précédent dans l'affaire qui nous occupe.
- (90) La garantie financière d'Iberpotash est fournie sous la forme d'une garantie bancaire qui n'est pas gratuite pour l'État. Elle ne peut être utilisée que pour des mesures strictement définies par la loi, notamment pour financer l'élimination de déchets, la remise en état des gisements et autres mesures environnementales dans le cas où Iberpotash ne remplirait pas ses obligations à cet égard. L'État ne reçoit aucun intérêt sur les fonds de garantie ni aucun autre avantage financier, qui serait réduit en cas de réduction du montant de la garantie. En outre, l'État n'a jusqu'à présent pas dû recourir à la garantie pour l'un des objectifs mentionnés ci-dessus. Cependant, même si la réduction du montant de la garantie n'a jusqu'à présent pas eu d'effet réel sur les ressources de l'État, ce fait n'exclut pas à lui seul l'existence d'un effet potentiel sur les ressources de l'État en raison du plus grand risque que l'État soit obligé de dépenser ses ressources à l'avenir.
- (91) En réalité, la création d'un risque concret faisant peser une charge supplémentaire sur les ressources de l'État à l'avenir est suffisante pour tomber sous le coup de la notion d'aide d'État établie à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE⁽¹⁹⁾. La Cour de justice a également établi que le lien étroit et l'effet sur les ressources publiques d'une aide d'État ne doivent pas nécessairement être directs pour que ce critère soit respecté.

⁽¹⁸⁾ Décision 1999/227/CECA de la Commission du 29 juillet 1998 concernant des aides d'État du Land de Basse-Saxe (Allemagne) à Georgsmarienhütte GmbH (JO L 83 du 27.3.1999, p. 72).

⁽¹⁹⁾ Voir également l'affaire C-200/97, Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, en particulier le point 41.

- (92) Le but ultime de ces garanties financières est de s'assurer que les sociétés minières disposent de ressources suffisantes pour couvrir les futurs coûts de remise en état, quelle que soit leur situation financière à l'avenir (souvent lointain). Par conséquent, il est évident que, si le montant de la garantie est nettement inférieur aux coûts de remise en état envisagés, il existe au moins un plus grand risque que les ressources publiques puissent être affectées à l'avenir. Le risque que constituent ces coûts potentiels pour les finances publiques est clairement plus élevé que dans le cas où le montant garanti a été correctement établi conformément à la législation applicable, en tenant dûment compte des coûts de remise en état envisagés. Si ces ressources sont nettement inférieures aux besoins, les ressources de l'État devront en fin de compte couvrir une plus grande partie de ces coûts si Iberpotash, pour quelque raison que ce soit, ne voulait pas ou n'était pas en mesure de le faire. En outre, dans le cas où Iberpotash serait incapable de payer les frais de remise en état à l'avenir, la possibilité que les autorités espagnoles saisissent des actifs d'Iberpotash a peu de chances de fournir des ressources supplémentaires importantes, étant donné que les seuls actifs d'Iberpotash (et de l'ensemble du groupe ICL) en Espagne sont ses installations pour l'exploitation de la potasse. De plus, une fois les mines de potasse fermées, on pourra s'interroger sur la valeur de ces actifs.
- (93) Le fait que l'État soit obligé d'agir pour son propre compte dans le cas où Iberpotash ne voudrait pas ou ne pourrait pas adopter les mesures de remise en état nécessaires en ce qui concerne ses terrils est bien établi dans la législation applicable.
- (94) Premièrement, en vertu de l'article 102 de la loi n° 39/2015 ⁽²⁰⁾, l'État peut procéder à l'exécution subsidiaire à la place du sujet légalement tenu d'adopter lesdites mesures. L'Espagne devrait alors: i) inviter Iberpotash à adopter des mesures spécifiquement définies; ii) informer Iberpotash que, dans le cas contraire, les pouvoirs publics adopteront ces mesures et supporteront eux-mêmes les coûts correspondants; iii) exécuter lesdites mesures; et iv) essayer de récupérer les coûts auprès d'Iberpotash, ce qui, par définition, ne sera pas possible si l'Espagne doit exécuter une garantie financière insuffisante. Bien que cette décision soit formellement facultative, dans le cas où Iberpotash ne respecterait pas son obligation de remettre ses gisements en état, l'Espagne n'aurait d'autre choix que de payer à l'avance cette remise en état, faute de quoi elle ne pourrait pas remplir ses propres obligations.
- (95) Deuxièmement, comme indiqué au considérant 13, l'Espagne pourrait ne pas respecter ses obligations dans le cadre de la directive sur les déchets des industries extractives et de la directive sur les eaux. Par conséquent, si Iberpotash abandonnait ses sites une fois leurs ressources minérales épuisées et ne les remettait pas en état, la seule manière pour l'Espagne, compte tenu de la garantie insuffisante, de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de ces directives et, en fin de compte, d'éviter le paiement d'astreintes quotidiennes imposées par la Cour européenne de justice, serait de payer les frais de l'élimination des terrils ou de procéder à une remise en état tout aussi efficace.
- (96) Troisièmement, en vertu des dispositions de la loi espagnole n° 27/2006 du 18 juillet 2006 ⁽²¹⁾, les autorités espagnoles peuvent être obligées de se conformer à leurs obligations en vertu de la législation environnementale. Toute organisation non gouvernementale qui remplit les critères énoncés dans la loi n° 27/2006 peut, dans le cas d'une atteinte à l'environnement parmi celles énumérées à l'article 18, paragraphe 1, de cette loi (y compris, par exemple, les infractions relatives aux obligations dans le domaine de la protection des eaux), saisir les tribunaux pour forcer les pouvoirs publics à respecter leurs obligations environnementales.
- (97) Quatrièmement, la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽²²⁾ dispose, à son article 6, paragraphe 3, que si un exploitant chargé de prendre des mesures de réparation à la suite d'un dommage environnemental ne s'acquitte pas de ses obligations, l'autorité compétente peut prendre elle-même ces mesures en dernier ressort. De même, conformément à son article 5, paragraphe 3, l'autorité compétente peut, lorsque l'exploitant ne le fait pas, prendre les mesures préventives nécessaires afin d'éliminer une menace imminente de dommage environnemental. Si Iberpotash n'adopte pas les mesures de réparation nécessaires une fois ses activités minières achevées, les terrils risquent de devenir une menace imminente pour l'environnement qui nécessitera des mesures correctives ou préventives de la part des pouvoirs publics compétents en dernier ressort.
- (98) Enfin, les autorités espagnoles elles-mêmes indiquent ⁽²³⁾ que, conformément à l'article 9 de la loi n° 12/1981, dans le cas où l'exploitant ne s'acquitte pas de ses obligations, la Generalitat peut forcer l'exécution de ces mesures, à charge de l'exploitant. Elles soulignent que, dans la pratique, les pouvoirs publics appliquent les mesures correspondantes qui sont financées par la suite par la garantie financière ou, si la garantie n'est pas suffisante, par la vente des actifs de l'exploitant. Par conséquent, dans le cas où la garantie financière est nettement inférieure aux exigences, les pouvoirs publics courent le risque que les actifs de l'exploitant ne soient

⁽²⁰⁾ Loi n° 39/2015 du 1^{er} octobre 2015 sur la procédure administrative commune des pouvoirs publics (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>).

⁽²¹⁾ Loi n° 27/2006 du 18 juillet 2006 régissant les modalités d'accès à l'information, de participation à la vie publique et d'accès à la justice en matière d'environnement.

⁽²²⁾ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).

⁽²³⁾ Voir notamment le paragraphe 11 des commentaires présentés le 27 juillet 2016 par les autorités espagnoles à propos des observations de tiers.

pas suffisants pour financer les mesures pertinentes exécutées. Ceci confirme qu'une garantie financière trop faible augmente le risque que les mesures de remise en état adoptées par les pouvoirs publics ne soient pas suffisamment couvertes par les actifs de l'exploitant (surtout si celui-ci n'a pas d'autres activités en Espagne, comme dans le cas d'Iberpotash) et doivent être financées par des ressources publiques.

- (99) Par conséquent, un niveau de garanties considérablement inférieur à ce qui est nécessaire, comme l'exige la législation, expose l'État à un risque concret de charges supplémentaires sur ses ressources. Le risque accru de charges supplémentaires pour l'État est ainsi suffisamment concret pour avoir au moins un effet potentiel sur les ressources d'État en raison d'un niveau trop faible de garantie financière.
- (100) Le niveau des garanties financières qu'Iberpotash doit constituer a été déterminé par des décisions administratives de la Generalitat de Catalogne par lesquelles les permis permettant de développer les activités minières de potasse ont été approuvés. Étant donné que la notion d'État (membre) aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE inclut tous les niveaux de pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux, la décision d'appliquer un taux réduit de garanties financières est imputable à l'État.
- (101) Par conséquent, la Commission conclut que la mesure 1 a entraîné un transfert de ressources imputable à l'État.

5.1.1.3. *Distorsion potentielle de la concurrence*

- (102) La Commission estime que la réduction des coûts d'Iberpotash en raison de garanties financières d'un niveau inférieur à celui requis par la loi applicable peut fausser la concurrence sur les marchés où Iberpotash opère (principalement ceux de la potasse et du sel). Comme expliqué ci-dessous (voir les considérants 110 et suivants), cette réduction des coûts s'élève au total, au cours de la période visée, à environ 1,8 million d'EUR et, par conséquent, contrairement aux arguments avancés par les autorités espagnoles, elle n'était pas négligeable.
- (103) En outre, le fait qu'Iberpotash soit le seul producteur espagnol de potasse n'exclut pas une éventuelle distorsion de la concurrence, étant donné que le marché géographique pertinent dépasse largement le cadre du marché national espagnol. Déjà en 1993, la Commission considérait que le marché de la potasse s'étendait au-delà de l'Espagne, celui-ci recouvrant la France, le Royaume-Uni et d'autres États membres, à l'exception de l'Allemagne⁽²⁴⁾. En outre, Iberpotash, dans son rapport de 2014 sur la durabilité⁽²⁵⁾, indique que seulement 23 % de sa production de potasse et de sel est commercialisée en Espagne, tandis que 50 % prend la direction d'autres pays européens, que 18 % part en Amérique du Sud et que des ventes sont également effectuées en Amérique du Nord, en Afrique et en Asie. Dans toutes ces régions, Iberpotash est en concurrence avec d'autres producteurs de potasse et de sel, et cette concurrence peut être affectée par la réduction artificielle des coûts d'Iberpotash.
- (104) Enfin, la distorsion potentielle de la concurrence n'est pas remise en cause par l'argument d'Iberpotash selon lequel, indépendamment du niveau des garanties financières, ses obligations environnementales restent les mêmes (c'est-à-dire garantir la remise en état de ses sites et éviter toute pollution), ni par celui selon lequel, dans tous les cas, il est nécessaire de conserver des provisions pour couvrir d'éventuelles responsabilités environnementales. Outre ces dispositions comptables, l'obligation de maintenir des garanties financières spécifiques, conformément à la législation pertinente, entraîne en réalité des coûts de fonctionnement normaux, mais spécifiques, assumés par Iberpotash (ou toute autre société minière soumise aux mêmes règles), résultant des commissions que les banques perçoivent pour la constitution et le maintien de la garantie, et leur faible niveau inadéquat pourrait donc favoriser Iberpotash et fausser la concurrence.
- (105) La Commission conclut donc que la mesure 1 est susceptible de fausser la concurrence.

5.1.1.4. *Effets sur le commerce au sein de l'Union européenne*

- (106) Comme indiqué précédemment, les marchés de la potasse et du sel sont clairement des marchés transfrontaliers, 50 % de la production d'Iberpotash étant exportée vers d'autres pays européens. Par conséquent, le faible niveau des garanties financières peut affecter les échanges commerciaux entre les États membres de l'Union européenne.

⁽²⁴⁾ Voir la décision 94/449/CE de la Commission du 14 décembre 1993 relative à une procédure d'application du règlement (CEE) n° 4064/89 (affaire n° IV/M.308 — Kali+Salz/MdK/Treuhand) (JO L 186 du 21.7.1994, p. 38).

⁽²⁵⁾ «Memoria de Sostenibilidad 2014» (Rapport de 2014 sur la durabilité), p. 15, disponible sur <http://www.iciberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>

- (107) L'allégation d'Iberpotash selon laquelle les marchés du sel sont exclusivement nationaux, voire régionaux, en raison de coûts de transport élevés, n'est donc pas corroborée par les chiffres fournis par Iberpotash dans son rapport de 2014 sur la durabilité, puisque 80 % de sa production de sel est exportée non seulement vers d'autres pays européens, mais aussi vers l'Asie, l'Afrique du Nord et l'Amérique. En outre, les observations d'Iberpotash sur la décision d'ouverture sont contradictoires sur ce point lorsqu'elles font valoir, d'une part, que le marché du sel est national, voire régional, et, d'autre part, qu'un producteur de sel français est son concurrent direct et qu'il essaie d'exclure Iberpotash du marché.
- (108) La Commission conclut donc que la mesure 1 affecte les échanges commerciaux au sein de l'Union européenne.

5.1.1.5. Quantification de l'aide

- (109) Pour établir le montant effectif de l'aide, il convient tout d'abord d'établir le montant «correct» des garanties financières dans le cadre des dispositions législatives applicables au cours de la période visée. Le montant de l'aide correspondrait alors à la différence entre le montant prévu des commissions bancaires qu'Iberpotash aurait dû payer pour constituer le montant de la garantie correctement fixé et le montant réel des commissions bancaires payées par l'entreprise.
- (110) La partie tierce estime que le montant de l'aide ne se limite pas aux commissions bancaires réduites, mais qu'il faut y inclure la nécessité de fournir des garanties suffisantes à la banque sous forme de réserves financières. Néanmoins, étant donné que le montant «corrigé» des garanties, tel qu'estimé ci-dessous, est relativement modeste compte tenu du chiffre d'affaires annuel d'Iberpotash (environ 300 millions d'EUR) et du groupe ICL dans son ensemble (5,4 milliards de dollars des États-Unis), il est peu probable que la constitution d'une garantie de plus grande valeur entraîne des coûts supplémentaires significatifs pour l'entreprise.
- (111) Étant donné que, selon les autorités espagnoles, le Tribunal Superior de Justicia de Catalogne a constaté en décembre 2016 que le montant majoré de 6 979 471,83 EUR pour le site de Balsareny/Sallent était conforme à la législation en vigueur, la Commission estime que, à l'heure actuelle, le montant «correct» des garanties pour Balsareny/Sallent correspond à ce montant applicable actuellement approuvé par le Tribunal.
- (112) Par analogie, la Commission estime également (voir le considérant 64) que le montant de la garantie, majoré de 6 160 872,35 EUR, applicable depuis 2015 au site de Súrria, peut également être considéré comme conforme à la législation applicable. Bien qu'il n'existe aucun règlement judiciaire faisant autorité concernant ce gisement, l'augmentation du montant de la garantie pour une petite exploitation comme Súrria est, en réalité, presque comparable au montant autorisé pour le site de Balsareny/Sallent. Cela confirme que le montant peut être considéré comme adéquat et conforme à la législation applicable.
- (113) Par conséquent, actuellement, le montant correct des garanties correspond à un total de 13 140 344,18 EUR.
- (114) Cependant, le calcul de ce montant prend en compte le plan Phoenix annoncé en 2011 et progressivement mis en œuvre à partir de 2012. Le projet prévoit, entre autres, des investissements dans une usine de traitement du sel sous vide afin de transformer et de commercialiser le sel contenu dans les déchets miniers de la potasse. D'après ce projet, Iberpotash devrait parvenir à terme à vendre environ 1,5 million de tonnes de sel par an.
- (115) La Commission est d'accord avec l'étude FER concernant le fait que le plan Phoenix, en tant que tel, ne peut pas être considéré comme une mesure de remise en état et que, en effet, il ne freinera pas la croissance des terrils tant que les mines seront exploitées. Cependant, la Commission reconnaît également les allégations formulées par Iberpotash et par les autorités espagnoles, selon lesquelles le projet a un impact sur les coûts totaux de remise en état. L'étude FER ne tient pas compte du fait que la transformation et la vente de sel sont également susceptibles de se poursuivre même au terme des activités d'extraction de la potasse. Le plan Phoenix pourrait ainsi contribuer à l'élimination progressive du terril à l'avenir et, en tant que tel, il peut être pris en compte pour établir le niveau approprié des garanties, comme cela a été le cas pour l'augmentation des niveaux de garantie proposée en 2015 et, au moins pour le site de Balsareny/Sallent, comme l'a confirmé la juridiction nationale.
- (116) Cependant, cela signifie que le niveau actuel des garanties financières ne peut être considéré comme suffisant pour la période précédant le lancement du plan Phoenix en 2012. Bien qu'Iberpotash, avant même l'annonce de ce plan, ait cherché à vendre et ait vendu des quantités plutôt faibles de sel provenant de ses terrils, la plupart des déchets de sel étaient simplement entassés dans les terrils dans l'espoir qu'ils puissent être utilisés commercialement par la suite⁽²⁶⁾. Cependant, il n'existait aucun plan concret sur la manière et le moment d'agrandir les installations de traitement du sel pour que les quantités de sel éliminées de cette manière soient plus importantes et puissent donc avoir un impact appréciable sur les futurs coûts de remise en état. C'est pourquoi, en ce qui concerne la période précédant la mise en œuvre du plan Phoenix, cette future réduction, relativement hypothétique, des terrils grâce à la transformation et à la vente de grandes quantités de sel ne doit pas être prise en compte.
- (117) La Commission doit dès lors prendre en compte d'autres éléments de preuve disponibles pour calculer le montant «correct» approximatif des garanties pour la période 2006-2011 sur la base des coûts de remise en état calculés comme ils étaient prévus à ce moment-là, sans tenir compte de l'impact du plan Phoenix.

⁽²⁶⁾ Voir les observations d'Iberpotash concernant la décision d'ouverture, point 23.

- (118) Comme expliqué précédemment (voir les considérants 68 à 81), les prévisions les plus fiables du coût total de remise en état (sans le plan Phoenix) ont été rassemblées dans l'étude FER présentée par le plaignant. La Commission considère que les hypothèses de ce rapport d'expertise sont crédibles, car elles reposent en grande partie sur des études de marché et sur l'évaluation des résultats obtenus dans des installations similaires dans d'autres parties du monde. En revanche, comme évoqué précédemment, l'étude fournie par Iberpotash ne peut pas être considérée comme une estimation fiable des coûts de remise en état, car elle n'inclut pas de mesures de remise en état adéquates (voir le considérant 79).
- (119) L'étude FER estime que les coûts totaux de remise en état s'élèvent à au moins 71 millions d'EUR. Par ailleurs, toutes les autres indications de montants corrects possibles provenant de l'étude FER ou d'autres sources (voir le point 5.1.1.1) sont encore plus élevées. Par conséquent, la Commission considère qu'en l'absence de meilleures estimations pour la période 2006-2011, les coûts de remise en état pertinents prévus à prendre en compte s'élèvent à 71 millions d'EUR (24,8 millions pour Súría et 46,2 millions pour Balsareny/Sallent).
- (120) Enfin, en vertu de l'article 3 du décret n° 202/1994 (la législation applicable pendant cette période), le montant de la garantie financière obtenu sur la base de l'article 2 (c'est-à-dire sur la base des coûts de remise en état prévus) sera réduit de 50 % dans le cas d'activités minières n'ayant pas lieu dans des espaces d'intérêt naturel particulier (en ce compris les gisements d'Iberpotash).
- (121) Par conséquent, la Commission considère, sur la base des preuves disponibles, que le montant «correct» des garanties financières à constituer dans le cadre des activités minières d'Iberpotash s'élève à au moins 12,4 millions d'EUR pour Súría (période 2006-2011) et à au moins 23,1 millions d'EUR pour Balsareny/Sallent (période 2008-2011).
- (122) Selon Iberpotash, les coûts actuels de la garantie s'élèvent à 1 % de son montant annuel. En utilisant les montants corrects de garantie susmentionnés pour les deux périodes correspondantes, l'aide totale accordée à Iberpotash sous forme de commissions de garantie réduites correspond chaque année à 1 % de la différence entre le montant «correct» et le montant réel déterminé pour l'année concernée, comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 3

Calcul du montant de l'aide

(en milliers d'EUR, chiffres arrondis)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— Garantie réelle	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— Garantie «correcte»	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— Différence entre les commissions	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súría											
— Garantie réelle	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— Garantie «correcte»	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— Différence entre les commissions	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Différence totale entre les commissions pour Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Étant donné que la garantie du site de Balsareny/Sallent a été constituée par l'autorisation accordée le 29 avril 2008, la différence entre les commissions de garantie du site de Balsareny/Sallent a été calculée, pour cette année-là, comme équivalant à 8/12^e du montant annuel.

⁽²⁾ Étant donné que la garantie du site de Súría a été constituée par l'autorisation accordée le 9 novembre 2006, la différence entre les commissions de garantie du site de Súría a été calculée, pour cette année-là, comme équivalant à 1/12^e du montant annuel.

⁽³⁾ Étant donné que la garantie du site de Súría a été augmentée pour atteindre le montant «correct» en mai 2015, la différence entre les commissions de garantie du site de Súría a été calculée, pour cette année-là, comme équivalant à 4/12^e du montant annuel.

- (123) Par conséquent, le montant total de l'aide accordée à Iberpotash sous la forme de commissions bancaires moins élevées en raison de garanties réduites s'élève à 1 864 622 EUR pour l'ensemble de la période 2006-2016.

Cette aide a été octroyée au moment où les autorisations environnementales accordées par les autorités espagnoles ont établi la réduction des garanties, à savoir le 6 novembre 2006 pour le site de Súría et le 29 avril 2008 pour celui de Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. *Conclusion sur l'existence de l'aide «mesure 1»*

- (124) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la mesure 1 constitue une aide d'État et évaluera donc sa légalité et sa compatibilité avec le marché intérieur.

5.1.2. MESURE 4: INVESTISSEMENT POUR LE RECOUVREMENT DU TERRIL DE VILAFRUNS

- (125) Le 17 décembre 2007, le ministère espagnol de l'environnement et la Generalitat de Catalogne ont signé un accord par lequel ils acceptaient de coopérer et de partager les coûts du projet visant à recouvrir le terril de Vilafruns et à réduire son impact négatif sur l'environnement. Le ministère espagnol des finances a accepté de contribuer aux coûts d'investissement à hauteur de 4 millions d'EUR, le reste étant à charge de l'Agencia Catalana del Agua [agence catalane de l'eau], une entreprise publique gérée par la Generalitat de Catalogne. Les travaux du projet ont débuté en août 2008 et ont duré dix-huit mois. Les coûts d'investissement totaux se sont élevés à 7 887 571 EUR et ont été entièrement pris en charge par les pouvoirs publics, comme convenu dans l'accord de 2007.
- (126) Le projet consistait à recouvrir le terril de Vilafruns d'une couche imperméable qui scellerait le terril, isolerait les résidus salins de tout contact avec l'eau provenant de l'extérieur et empêcherait ainsi les fuites de sel hors du terril. Ces couches auraient été protégées par des produits géotextiles et recouvertes de terre pour permettre des plantations au sommet du terril.
- (127) Le terril de Vilafruns est situé sur l'un des sites d'Iberpotash et appartient donc à celle-ci. Il lui a été transféré dans le cadre d'un contrat de vente conclu le 21 octobre 1998, par lequel Iberpotash a acquis les activités minières catalanes de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), une société holding appartenant à l'État espagnol. Au moment du transfert, le terril n'était déjà plus en activité depuis 1973, date à laquelle a cessé l'exploitation de la mine à laquelle appartenait le terril de Vilafruns.

5.1.2.1. *Avantage économique sélectif*

- (128) Comme indiqué ci-dessus, l'investissement destiné à recouvrir le terril de Vilafruns sur l'un des sites appartenant à Iberpotash a été entièrement financé par les pouvoirs publics. Iberpotash ne prend en charge que les frais d'entretien de l'installation tout au long de son existence.
- (129) Le recouvrement réalisé en 2008-2009 concerne un terril détenu par Iberpotash depuis 1998, lorsque ces sites ont été privatisés avec d'autres mines de potasse de la région. Le terril appartient à une mine qui a cessé de fonctionner dès 1973 et qu'Iberpotash a reprise à cette date. C'est pourquoi Iberpotash affirme qu'elle n'est pas tenue de prendre des mesures pour empêcher la pollution causée par le terril, que ce soit en vertu de la législation nationale ou de la législation de l'Union, puisqu'elle n'est pas à l'origine de cette pollution.
- (130) Les autorités espagnoles ne sont pas d'accord avec ces allégations et affirment qu'Iberpotash est globalement tenue de prendre des mesures appropriées pour empêcher toute pollution provenant du terril qui lui appartient et pour le gérer conformément aux dispositions légales applicables. Iberpotash est donc responsable de l'adoption des mesures nécessaires pour garantir la protection de l'environnement conformément à la législation en vigueur, ainsi que des dommages environnementaux causés par ce terril.
- (131) En outre, les observations de la partie tierce soulignent la responsabilité qu'a Iberpotash de gérer Vilafruns dès lors que les droits miniers lui ont été transférés. Cette responsabilité est fondée sur la loi espagnole n° 6/1993 du 15 juillet 1993 qui régit les questions relatives aux déchets, ainsi que sur le décret-loi royal n° 1/2001 du 20 juillet 2001 approuvant le texte révisé de la loi espagnole sur l'eau. La partie tierce affirme que le fait que Vilafruns n'était plus en activité au moment de son acquisition par Iberpotash n'est pas pertinent puisque tout titulaire d'une concession minière doit gérer les déchets miniers dans leur ensemble, en ce compris tous les déchets produits avant l'acquisition de la concession par le titulaire.

- (132) La Commission estime que le fait que la mine qui est à l'origine du terril de Vilafruns ait cessé ses activités en 1973 n'exclut pas la responsabilité d'Iberpotash, en tant que propriétaire, de garantir une remise en état adéquate. Comme l'ont confirmé les autorités espagnoles, tous les plans de reconstitution, dont celui de 2008, comprenaient des mesures spécifiques qu'Iberpotash était obligée de respecter en ce qui concerne le terril de Vilafruns. En vertu de l'article 121 de la loi sur les mines de 1973, le non-respect des obligations prévues par le plan de remise en état constitue une infraction grave. En outre, les autorités espagnoles confirment que, conformément à la législation applicable en matière de protection des eaux, Iberpotash a toujours été obligée d'adopter les mesures nécessaires pour éviter toute pollution des eaux provenant de toutes ses installations, y compris du terril de Vilafruns. La Commission relève également que, conformément à l'article 4 de la directive concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, l'exploitant prendra toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou réduire autant que possible les effets néfastes sur l'environnement, en ce compris la gestion de toute installation de gestion de déchets après leur fermeture.
- (133) En outre, Iberpotash soutient que le contrat de vente de l'installation comprend une clause qui peut être interprétée en ce sens qu'elle exclut toute responsabilité d'Iberpotash dans les activités antérieures à 1997, c'est-à-dire toute responsabilité relative au terril également. À cet égard, Iberpotash se réfère à un arrêt du Tribunal Supremo du 14 mai 2009, qui cite une clause du contrat de vente stipulant que le vendeur devra indemniser l'acheteur pour toutes les obligations découlant des droits de tiers en lien avec des événements antérieurs au transfert qui ne sont pas reflétés dans le bilan et qui n'ont pas été exprimés clairement et avec la diligence requise. Iberpotash affirme que les obligations liées à la remise en état de Vilafruns n'étaient pas claires avant la vente et qu'il n'y avait aucune provision à ce sujet dans le bilan étant donné qu'il n'existait aucune obligation légale à cette date.
- (134) Toutefois, les autorités espagnoles indiquent que le contrat de vente d'actions de 1998 ne comportait aucune disposition spécifique obligeant le vendeur à prendre en charge les responsabilités de l'acheteur après le transfert des actions.
- (135) La Commission souligne également que la disposition citée dans l'arrêt du Tribunal Supremo constitue plutôt une clause contractuelle type qui protège le vendeur contre les réclamations ultérieures de tiers relatives à des faits inconnus au moment de la vente. Cependant, Iberpotash ne saurait affirmer qu'elle n'avait pas connaissance de l'existence du terril de Vilafruns, qui faisait partie intégrante de la transaction qu'elle a acceptée, ni de la responsabilité générale du propriétaire des déchets d'assurer la bonne gestion de ses installations de gestion des déchets. Le fait qu'Iberpotash ait accepté les obligations environnementales relatives au terril de Vilafruns dans divers plans de remise en état confirme qu'elle était consciente de ces responsabilités.
- (136) Par conséquent, la Commission considère que, à la suite de l'acquisition de l'activité d'extraction de potasse en Catalogne en 1998, Iberpotash était chargée de veiller à la bonne gestion du terril de Vilafruns, conformément aux dispositions légales applicables.
- (137) Cependant, bien qu'elles acceptent cette conclusion, les autorités espagnoles soutiennent que les obligations d'Iberpotash n'incluaient pas la gestion du terril de Vilafruns. Selon les autorités espagnoles, Iberpotash aurait satisfait à ses obligations en appliquant des mesures sensiblement moins coûteuses incluses dans son plan de reconstitution initial de 2008 (c'est-à-dire l'installation d'un système de tuyaux de drainage et d'autres types de protection et de remise en état, pour un coût total d'environ [...] (*) EUR). Par conséquent, les autorités espagnoles et Iberpotash affirment que l'investissement public visant au recouvrement du terril ne constitue pas un avantage économique pour Iberpotash puisque les coûts économisés par Iberpotash [...] EUR) sont plus que compensés par les coûts d'entretien que l'entreprise devra supporter tout au long de la durée de vie de l'installation (d'un montant de [...] EUR seulement pour la période allant de mars 2015 à mars 2016) et par le coût d'opportunité découlant de l'impossibilité de traiter et de vendre le sel du terril recouvert de Vilafruns, comme elle a l'intention de le faire avec ses autres terrils ⁽²⁷⁾.
- (138) La Commission considère, indépendamment de l'importance des obligations d'Iberpotash en ce qui concerne Vilafruns, qu'il est inacceptable que l'investissement public de 7,9 millions d'EUR dans une protection sensiblement meilleure de l'environnement, en principe équivalente à la remise en état de l'exploitation, sans aucun coût d'investissement pour Iberpotash, n'ait en effet apporté aucun avantage économique à Iberpotash. En recouvrant le terril, l'objectif était de réduire de manière significative la pollution causée par les fuites s'échappant du terril de Vilafruns. Sans cette aide, les mesures de remplacement n'auraient pas assuré une protection aussi efficace et durable et auraient exposé Iberpotash aux risques de devoir supporter les conséquences d'une pollution (comme en témoignent les sanctions pénales du 18 décembre 2014 et du 25 février 2015 liées à ses autres gisements; voir les considérants 27 et 94 de la décision d'ouverture). Par conséquent, la construction de l'installation financée par des ressources publiques a permis à Iberpotash de mieux prévenir la pollution, de réduire les futurs risques environnementaux et de faciliter une remise en état durable du terril (conformément à la remise en état de terrils de sel similaires en France ou en Allemagne, comme expliqué précédemment aux considérants 26 et 32). Iberpotash aurait finalement été obligée d'assurer la remise en état adéquate du terril de Vilafruns.

(*) Informations confidentielles.

⁽²⁷⁾ Voir les observations des autorités espagnoles concernant la décision d'ouverture, point 55.

- (139) Enfin, la Commission considère que la mesure est sélective puisqu'elle était spécifiquement destinée au financement public du recouvrement du terril de Vilafruns, propriété d'Iberpotash. Les autorités espagnoles affirment que la mesure ne peut être sélective, étant donné qu'Iberpotash est la seule société minière de potasse en Espagne et qu'il n'est donc pas possible de la comparer à d'autres sociétés. Cependant, le fait qu'Iberpotash soit la seule société minière de potasse en Espagne ne saurait remettre en cause la nature sélective de cette mesure, qui est clairement destinée à une installation de gestion des déchets spécifiquement identifiée et pas à une autre.
- (140) La Commission conclut donc que la mesure 4 a conféré un avantage économique sélectif à Iberpotash.

5.1.2.2. *Transfert de ressources publiques*

- (141) Les coûts d'investissement totaux du recouvrement du terril de Vilafruns ont été payés par les pouvoirs publics: 4 millions d'EUR par le ministère espagnol de l'environnement et les 3 887 571 EUR restants par l'Agencia Catalana del Agua (agence catalane de l'eau), une entreprise publique gérée par la Generalitat de Catalunya qui, par conséquent, respecte l'engagement de couvrir le reste des coûts d'investissement qu'elle a pris en approuvant la convention du 17 décembre 2007.
- (142) Ni les autorités espagnoles ni Iberpotash n'ont fait valoir l'absence de ressources d'État en ce qui concerne cette mesure.
- (143) Par ailleurs, la décision de fournir un financement public pour le recouvrement du terril de Vilafruns a été prise par le ministère de l'environnement et par la Generalitat de Catalogne, elle est donc clairement imputable à l'État.
- (144) Par conséquent, la Commission conclut que la mesure 4 implique le transfert de ressources d'État et qu'elle est imputable à l'État.

5.1.2.3. *Possible distorsion de la concurrence*

- (145) Comme indiqué précédemment (voir les considérants 103 et 105), Iberpotash est en concurrence avec d'autres producteurs de potasse et de sel. Par conséquent, le fait qu'au moins une partie de ses obligations environnementales vis-à-vis de Vilafruns ait été financée par des ressources d'État peut fausser la concurrence en réduisant artificiellement les coûts d'Iberpotash, lui conférant ainsi un avantage indu par rapport à ses concurrents.
- (146) La Commission conclut donc que la mesure 4 est susceptible de fausser la concurrence.

5.1.2.4. *Effet sur le commerce au sein de l'Union européenne*

- (147) La potasse et le sel étant commercialisés dans l'Union européenne (voir les considérants 106 et 107), la Commission conclut que la mesure 4 affecte le commerce au sein de l'Union.

5.1.2.5. *Conclusion sur l'existence de l'aide «mesure 4»*

- (148) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la mesure 4 constitue une aide publique d'un montant de 7 887 571 EUR et évaluera dès lors sa légalité et sa compatibilité avec le marché intérieur.

5.2. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (149) Les mesures 1 et 4 enfreignent toutes deux les obligations de notification et de suspension énoncées à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. La Commission considère donc que ces deux mesures constituent une aide publique illégale.

5.3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

5.3.1. MESURE 1: GARANTIES FINANCIÈRES RÉDUITES

- (150) Ni les autorités espagnoles ni Iberpotash ne font valoir un quelconque moyen soutenant la compatibilité des aides sous forme de garanties financières inférieures à ce que requiert la législation applicable.
- (151) La Commission considère que la mesure constitue une aide au fonctionnement en faveur d'Iberpotash, puisqu'elle a permis que les coûts des commissions de garantie soient inférieurs à ceux normalement applicables au cours de la longue période comprise entre 2006 et 2016.

- (152) La Commission n'a trouvé aucun élément soutenant une éventuelle compatibilité de ces aides au fonctionnement accordées sans poursuivre un quelconque objectif d'intérêt commun apparent et conclut donc que la mesure consistant en la réduction des garanties financières d'Iberpotash constitue une aide incompatible avec le TFUE sous la forme de commissions bancaires réduites en raison du faible niveau des garanties financières.

5.3.2. MESURE 4: INVESTISSEMENT DANS LE RECOUVREMENT DU TERRIL DE VILAFRUNS

- (153) Les autorités espagnoles affirment que si le recouvrement du terril de Vilafruns devait constituer une aide d'État, celle-ci serait compatible, sur la base du point 3.1.1 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008 relatif aux aides aux entreprises qui dépassent le niveau imposé par les normes de l'Union ou qui augmentent le niveau de protection environnemental en l'absence de normes communautaires.
- (154) Elles affirment que le recouvrement du terril est un projet pilote visant à tester une nouvelle technologie dont l'objectif est d'éviter les fuites hors des terrils de sel. Il semblerait que le gisement de Vilafruns ait été choisi pour ce projet pilote en raison de ses caractéristiques particulières (volume moindre, premier terril en amont du Llobregat, site inactif depuis des décennies). En fournissant aux autorités des données sur les résultats réels, elles seraient en mesure de mieux traiter le problème général des terrils de sel dans la région. À cet égard, le projet devrait contribuer à la conservation, à la protection et à la remise en état de l'environnement dans le bassin hydrographique du Llobregat et, partant, poursuivre un objectif d'intérêt commun.
- (155) Par ailleurs, les autorités espagnoles expliquent que le projet fait partie d'un plan général d'amélioration de la gestion des bassins fluviaux catalans qui comprend diverses mesures, certaines étant financées par des ressources publiques et d'autres par des fonds privés.
- (156) La Commission considère que les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008 établissent une base permettant d'évaluer la compatibilité dans l'affaire qui nous occupe. Le point 205 de ces lignes directrices en particulier, conjointement avec le point 248 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 ⁽²⁸⁾, permet à la Commission d'appliquer les règles énoncées dans les lignes directrices de 2008 aux aides illégales octroyées au cours de la période 2009-2011.
- (157) Conformément au point 3.1.1 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008, les aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà du niveau de protection environnemental établi par les normes communautaires ou d'augmenter ce niveau en l'absence de normes communautaires seront considérées comme compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE [devenu l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE] dès lors que les conditions prévues aux points 74 à 84 et à la section 3.2 de ces lignes directrices sont remplies.
- (158) Les normes communautaires applicables à la valorisation de ces déchets sont définies dans la directive sur les déchets miniers. Toutefois, en vertu de l'article 24, paragraphe 4, de la directive, l'article 5, l'article 6, paragraphes 3 à 5, les articles 7 et 8, l'article 12, paragraphes 1 et 2, et l'article 14, paragraphes 1 à 3, ne s'appliquent pas aux terrils qui ont cessé de recevoir des déchets avant le 1^{er} mai 2006, situation dans laquelle se trouve le terril de Vilafruns. C'est pourquoi aucune disposition communautaire spécifique n'est établie, dans le cas présent, le niveau de protection que le terril de Vilafruns devrait atteindre en termes environnementaux.
- (159) Une tierce partie prétend qu'Iberpotash, déjà en 2008-2009, avait l'obligation légale immédiate de recouvrir le terril, bien qu'elle n'ait fourni aucune preuve spécifique concernant cette allégation. En tout état de cause, la Commission considère que, même si Iberpotash avait finalement été tenue de garantir une remise en état adéquate du terril de Vilafruns en dernier recours, cette obligation n'existait pas en 2008-2009 et, en l'absence de l'aide, Iberpotash aurait été en mesure de continuer à gérer le terril en respectant ses obligations conformément au plan de remise en état applicable.
- (160) En vertu du point 79 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008, l'intensité de ces aides dans le cas des grandes entreprises ne pourra dépasser 50 % des coûts éligibles. Lorsque l'investissement concerne l'acquisition d'un actif innovant sur le plan écologique ou le lancement d'un projet d'innovation écologique, l'intensité de l'aide peut être majorée de 10 points de pourcentage, pour autant que les conditions visées au point 78 desdites lignes directrices soient remplies. En outre, cette intensité peut atteindre 100 % lorsque l'aide à l'investissement est accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres

⁽²⁸⁾ Communication de la Commission — Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (JO C 200 du 28.6.2014, p. 1).

réellement concurrentielle sur la base de critères clairs, transparents et non discriminatoires, qui garantit effectivement que l'aide est limitée au minimum nécessaire pour obtenir le bénéfice pour l'environnement (voir le point 77 des lignes directrices). Cette procédure d'appel d'offres doit être non discriminatoire et prévoir la participation d'un nombre suffisant d'entreprises. En outre, le budget fixé dans le cadre la procédure d'appel d'offres doit être contraignant en ce sens que tous les participants ne peuvent pas bénéficier d'une aide.

- (161) Conformément au point 80 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008, les coûts admissibles doivent être limités aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur, déduction faite des bénéfices d'exploitation ou des coûts d'exploitation au cours des cinq premières années. En l'absence de normes communautaires, ces coûts d'investissement supplémentaires sont constitués par les coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui que l'entreprise en cause atteindrait en l'absence de toute aide en faveur de l'environnement [voir le point 84 c) des lignes directrices].
- (162) Dans le cas d'espèce, les autorités espagnoles affirment qu'avant l'investissement dans le recouvrement du terril, le plan de remise en état d'Iberpotash applicable prévoyait des mesures spécifiques de remise en état du terril de Vilafruns afin de limiter les fuites et de minimiser son impact sur l'environnement. Les coûts prévus de ces mesures, qui constituaient un scénario contrefactuel en l'absence d'aide d'État au sens du point 81 a) des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008, s'élevaient à [...] EUR. La Commission comprend que ces mesures aient été jugées suffisantes par les autorités espagnoles pour garantir le respect des obligations environnementales applicables au terril de Vilafruns à ce moment-là.
- (163) En outre, comme l'ont expliqué les autorités espagnoles, le recouvrement du terril de Vilafruns a été considéré comme un «projet pilote» dont le but était de vérifier la pertinence de cette méthode de remise en état dans la pratique, et ce, en vue de faire face aux problèmes environnementaux de la région de Llobregat. Le recouvrement n'a donc pas été mis en œuvre parce qu'une obligation légale l'imposait, mais bien en tenant compte de l'intérêt public général de trouver la méthode de remise en état la plus appropriée qui pourrait à l'avenir être appliquée à tous les autres terrils affectant l'environnement de la région.
- (164) Par conséquent, le recouvrement du terril de Vilafruns en 2008-2009 a permis à Iberpotash d'augmenter le niveau de protection de l'environnement découlant de ses activités en l'absence de normes communautaires, conformément au point 74 b) des lignes directrices de 2008.
- (165) Compte tenu de ce qui précède, les coûts d'investissement supplémentaires du projet d'investissement s'élèveraient à des coûts d'investissement d'un montant de 7 887 571 EUR, moins les coûts de [...] EUR dans le scénario contrefactuel. Le site de Vilafruns n'étant plus en activité depuis de nombreuses années, le recouvrement du terril ne donnera lieu à aucun bénéfice d'exploitation. L'an dernier, les coûts d'exploitation de l'entretien de l'installation se sont élevés, selon les autorités espagnoles, à [...] EUR. En supposant qu'ils restent à ce niveau pendant les cinq premières années, le montant total des coûts d'exploitation qui devrait être ajouté aux coûts éligibles serait de [...] EUR. Le montant total des coûts éligibles s'élèverait alors à 7 804 922,60 EUR ⁽²⁹⁾.
- (166) Comme le montant de l'aide correspondait à la totalité des coûts d'investissement, soit 7 887 571 EUR, sa part représente plus de 100 % des coûts éligibles.
- (167) Les autorités espagnoles n'ont fourni aucun élément prouvant que le terril de Vilafruns avait été sélectionné dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres véritablement concurrentielle, sur la base de critères clairs, transparents et non discriminatoires, parmi un plus grand nombre de projets. En effet, le terril a été choisi par les autorités espagnoles uniquement en raison de ses caractéristiques jugées appropriées pour le projet (voir le considérant 154). C'est pourquoi, en l'espèce, le point 77 des lignes directrices de 2008, qui permet à l'intensité de l'aide d'atteindre 100 %, ne peut pas être invoqué.
- (168) En outre, la Commission considère que la méthode consistant à remettre un terril en état en le recouvrant d'une couche imperméable garantissant son isolement par rapport à l'eau ne peut être considérée comme un projet d'innovation écologique au sens du point 78 des lignes directrices de 2008. Malgré les arguments des autorités espagnoles selon lesquels cette technique de recouvrement est unique et innovante, elle ne peut être considérée comme une nouveauté ou comme une amélioration substantielle par rapport à l'état actuel de cette technique dans ce secteur de l'Union, et ce, pour les raisons exposées ci-dessous.
- (169) Il peut y avoir des différences techniques entre le recouvrement de Vilafruns et celui des terrils d'Alsace, comme expliqué dans une contribution technique de l'Agencia Catalana del Agua. Cependant, des méthodologies

⁽²⁹⁾ C'est-à-dire 7 887 571 EUR moins [...] EUR plus [...] EUR.

similaires ont déjà été appliquées pour recouvrir et sceller des terrils à l'aide de matériaux imperméables, en particulier en Allemagne. Selon le livre d'un expert allemand qui traite spécifiquement des technologies disponibles dans l'industrie de la potasse ⁽³⁰⁾, cela fait trente ans que les terrils de l'industrie de la potasse sont recouverts en Allemagne pour éviter l'infiltration d'eau dans le terril et ainsi minimiser les fuites. Ce livre explique que les expériences allemandes de recouvrement de terrils remontent aux années 1950 et qu'à partir de 1970, mais surtout des années 1990, une série de terrils, en particulier de taille moyenne, ont été recouverts en Allemagne, tandis que différents types de matériaux et techniques étaient testés en parallèle. Le rapport annuel de 2015 de l'entreprise allemande d'extraction de potasse K+S indique que de petites et moyennes canalisations désaffectées ont été recouvertes dans le cadre de sa stratégie pour les anciens terrils afin de prévenir et de minimiser leur impact à long terme sur la nature et l'environnement. Au total, ce sont 41 canalisations désaffectées d'évacuation des résidus qui font actuellement l'objet d'un entretien en Basse-Saxe et 2 dans le Bade-Wurtemberg; 15 d'entre elles ont été recouvertes de végétation et 6 autres le sont actuellement ⁽³¹⁾.

- (170) Par conséquent, bien que les détails techniques de ces projets puissent varier en fonction des conditions particulières de chaque gisement, le projet ne peut pas être considéré comme une innovation écologique en vertu du point 3.1.1 des lignes directrices de 2008.
- (171) L'intensité maximale de l'aide octroyée à Iberpotash, en tant que grande entreprise au titre du point 76 des lignes directrices de 2008, est donc de 50 % des coûts éligibles.
- (172) Par conséquent, le montant maximal de l'aide que la Commission considère comme compatible avec le marché intérieur en vertu des lignes directrices de 2008, en tant qu'aides à l'investissement permettant à Iberpotash d'améliorer le niveau de protection de l'environnement, s'élève à 3 902 461,30 EUR.
- (173) La Commission estime donc que le solde du montant total de l'aide octroyée au titre de cette mesure (soit 3 985 109,70 EUR) représente une aide illégale et incompatible.

6. RÉCUPÉRATION

- (174) Conformément au traité et à la jurisprudence constante de la Cour, lorsque la Commission constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, elle est compétente pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽³²⁾. Toujours selon la jurisprudence constante de la Cour, l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure ⁽³³⁾.
- (175) Dans ce contexte, la Cour a établi que l'objectif est atteint lorsque le bénéficiaire a remboursé les montants octroyés à titre d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et que la situation existant avant le versement de l'aide est rétablie ⁽³⁴⁾.
- (176) Conformément à cette jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ⁽³⁵⁾ dispose ce qui suit: «[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire [...]».
- (177) Donc, étant donné que les mesures suivantes:
- a) le montant total de l'aide accordée à Iberpotash dans le cadre de la mesure 1, sous la forme de frais bancaires réduits à la suite de la réduction des garanties au cours de la période 2006-2016, qui s'élève à 1 864 622 EUR; et

⁽³⁰⁾ Henry Rauche, *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2015), disponible sur <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. L'existence de ce livre nous a été signalée par l'une des parties intéressées. Il a été écrit par un expert ayant trente ans d'expérience dans le secteur de la potasse et constitue, également selon des critiques indépendantes (voir, par exemple, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>), une analyse complète des techniques et technologies de pointe dans le secteur.

⁽³¹⁾ Rapport annuel 2015 de K+S, p. 48, <http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>

⁽³²⁾ Affaire C-70/72, Commission/Allemagne, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.

⁽³³⁾ Affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, ECLI:EU:C:1994:325, point 75.

⁽³⁴⁾ Affaire C-75/97, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:1999:31, points 64 et 65.

⁽³⁵⁾ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

- b) la partie de la mesure 4 qui va au-delà de l'intensité maximale de l'aide à l'investissement permettant à Iberpotash d'améliorer le niveau de protection de l'environnement en recouvrant le terril de Vilafruns, qui s'élève à 3 985 109,70 EUR; ont été mises en œuvre en violation des dispositions de l'article 108 du TFUE et doivent être considérées comme des aides illégales et incompatibles, les montants ainsi octroyés doivent être recouverts afin de rétablir la situation qui existait sur le marché avant leur octroi. Ce recouvrement devra être appliqué à partir du moment où l'avantage a été généré pour le bénéficiaire, c'est-à-dire lorsque l'aide a été mise à sa disposition, et les montants à recouvrer seront assortis d'intérêts jusqu'à leur recouvrement effectif.

7. CONCLUSION

- (178) La Commission conclut que l'Espagne a illégalement exécuté les aides octroyées à Iberpotash dans le cadre de la mesure 1, sous la forme de commissions de garantie anormalement faibles en raison du niveau anormalement faible des garanties au cours de la période 2006-2016, pour un montant de 1 864 622 EUR, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. La Commission considère que cette aide est incompatible avec le marché intérieur et qu'elle doit être récupérée.
- (179) La Commission conclut que l'Espagne a illégalement exécuté des aides à l'investissement qui ont permis à Iberpotash d'améliorer le niveau de protection de l'environnement en recouvrant le terril de Vilafruns (mesure 4), en violation des dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (180) Toutefois, la Commission constate qu'une partie de la mesure 4, pour un montant de 3 902 461,30 EUR, est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, car elle est conforme aux lignes directrices de 2008.
- (181) En revanche, la Commission considère que la partie restante du montant total de l'aide octroyée dans le cadre de la mesure 4, qui va au-delà de l'intensité maximale de l'aide, à savoir 3 985 109,70 EUR, est incompatible avec le marché intérieur et doit être recouverte,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'aide d'État dont a bénéficié Iberpotash sous la forme de commissions de garantie indûment réduites découlant du niveau excessivement bas des garanties au cours de la période 2006-2016, d'un montant de 1 864 622 EUR, octroyée illégalement par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, est incompatible avec le marché intérieur.
2. L'aide d'État dont a bénéficié Iberpotash pour le recouvrement du terril de Vilafruns, octroyée illégalement par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, d'un montant de 3 902 461,30 EUR, est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
3. Le reste de l'aide d'État dont a bénéficié Iberpotash en vue de recouvrir le terril de Vilafruns, d'un montant de 3 985 109,70 EUR, octroyé illégalement par l'Espagne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. L'Espagne récupère l'aide visée à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 3, auprès du bénéficiaire.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽³⁶⁾ et au règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ⁽³⁷⁾ qui modifie le règlement (CE) n° 794/2004.

4. L'Espagne annule tous les paiements en attente au titre de l'aide mentionnée à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 3, avec effet à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 3, est immédiate et effective.
2. L'Espagne veillera à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Espagne communiquera les informations suivantes à la Commission:
 - a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents attestant que le bénéficiaire a été sommé de restituer l'aide.
2. L'Espagne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision, jusqu'à la récupération complète de l'aide mentionnée à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 3. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

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

Fait à Bruxelles, le 31 août 2017.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

⁽³⁶⁾ 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 (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁷⁾ Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

DÉCISION (UE) 2018/119 DE LA COMMISSION**du 18 septembre 2017****concernant l'aide d'État SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Royaume-Uni****Solution de rechange à l'engagement concernant la cession de Rainbow par Royal Bank of Scotland**

[notifiée sous le numéro C(2017) 6184]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾, et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par décisions du 14 décembre 2009 ⁽²⁾ («décision de restructuration»), la Commission a déclaré qu'un certain nombre de mesures d'aides d'État ⁽³⁾ accordées à la Royal Bank of Scotland («RBS») étaient compatibles avec le marché intérieur. Elle était arrivée à cette conclusion en se fondant sur le plan de restructuration («plan de restructuration») et sur les engagements («engagements») offerts par le gouvernement du Royaume-Uni (les «autorités britanniques»).
- (2) Par décision du 9 avril 2014 ⁽⁴⁾ («décision de restructuration modifiée»), la Commission a déclaré que la liste modifiée des engagements notifiée ⁽⁵⁾ («engagements modifiés») ne constituait pas une aide d'État. Les engagements modifiés n'affectent pas non plus la conclusion à laquelle la Commission est parvenue dans la décision de restructuration, à savoir que les aides d'État octroyées à RBS sont compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
- (3) Depuis l'adoption de la décision de restructuration modifiée, les services de la Commission, les autorités britanniques et RBS (directement ou par l'intermédiaire du mandataire chargé de la surveillance nommé conformément à la décision de restructuration) ont eu des échanges fréquents dans le cadre de réunions, de conférences téléphoniques et d'envois de courriels et de documents.
- (4) Le 17 février 2017, le trésor public britannique, Her Majesty's Treasury, («HMT») a annoncé publiquement qu'il demanderait une modification formelle en vue de remplacer l'engagement de céder Rainbow ⁽⁶⁾ par un ensemble de mesures visant à accroître la concurrence sur le marché des services bancaires de type *mid-corporate* et PME («marché des services bancaires de type *mid-corporate* et PME») ⁽⁷⁾.
- (5) Par lettre du 2 mars 2017, les autorités britanniques ont notifié à la Commission la demande formelle de remplacer l'engagement de céder Rainbow tel qu'il a été défini dans la décision de restructuration ⁽⁸⁾, puis modifié dans la décision de restructuration modifiée ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ JO C 142 du 5.5.2017, p. 8.

⁽²⁾ JO C 119 du 7.5.2010, p. 1.

⁽³⁾ Pour obtenir la liste complète des mesures d'aides d'État autorisées, voir les considérants 31 à 77 de la décision de restructuration.

⁽⁴⁾ JO C 24 du 23.1.2015, p. 4.

⁽⁵⁾ Pour une vue d'ensemble des modifications demandées, voir les considérants 27 à 49 de la décision de restructuration modifiée.

⁽⁶⁾ Considérant 73 de la décision de restructuration.

⁽⁷⁾ Conformément au considérant 73 de la décision de restructuration, le marché des services bancaires aux PME est défini comme le segment du marché bancaire correspondant aux entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 25 millions de GBP et celui des services bancaires de type *mid-corporate* comme correspondant aux entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 25 millions et 1 milliard de GBP.

⁽⁸⁾ Considérant 93 de la décision de restructuration.

⁽⁹⁾ Considérant 28 et engagements modifiés à l'annexe I, points 3.1 et 3.2. A), de la décision de restructuration modifiée.

- (6) Par lettre du 4 avril 2017 («décision d'ouvrir la procédure»), la Commission a communiqué aux autorités britanniques sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de cette demande.
- (7) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽¹⁰⁾ le 5 mai 2017. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (8) Le 8 mai 2017, les autorités britanniques ont présenté leurs observations sur la décision d'ouvrir la procédure.
- (9) En mai et juin 2017, la Commission a reçu les observations des parties intéressées. Des réunions ont eu lieu avec certaines parties intéressées pour clarifier leurs observations. La Commission a transmis aux autorités britanniques les observations présentées par les parties intéressées.
- (10) Le 22 juin 2017, les autorités britanniques ont transmis leur réponse aux observations présentées par les parties intéressées et aux observations reçues dans le cadre de l'exercice de consultation des acteurs du marché qu'elles avaient conduit de leur côté ⁽¹¹⁾.
- (11) Par lettre du 28 juillet 2017, les autorités britanniques ont envoyé à la Commission une notification mise à jour reflétant une révision de la solution de rechange proposée dans la notification initiale du 2 mars 2017.

2. OBSERVATION COMPLÉMENTAIRE

- (12) Étant donné que le Royaume-Uni a notifié, le 29 mars 2017, son intention de quitter l'Union européenne, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification, sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décide de proroger ce délai. En conséquence, et sans préjudice des dispositions de l'accord de retrait, la présente décision d'exécution ne s'applique que jusqu'à ce que le Royaume-Uni cesse d'être un État membre.

3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE/DE L'AIDE

3.1. RBS ET L'APPLICATION DU PLAN DE RESTRUCTURATION ET DU PLAN DE RESTRUCTURATION MODIFIÉ

3.1.1. RBS

- (13) Établie à Édimbourg, RBS ⁽¹²⁾ est l'un des plus grands groupes de services financiers en Europe et propose ses services aux particuliers, aux entreprises et aux institutions. Fin 2016, le total de son bilan s'élevait à 799 milliards de GBP ⁽¹³⁾, et le total de ses actifs pondérés en fonction des risques («APR») ⁽¹⁴⁾ à 228 milliards de GBP.
- (14) Les considérants 31 à 54 de la décision de restructuration décrivent en détail les mesures d'aides d'État en faveur de RBS. La décision de restructuration modifiée ⁽¹⁵⁾ indiquait que la seule mesure d'aide au capital non encore résiliée ou remboursée en 2013 était la recapitalisation de 45,5 milliards de GBP en actions ordinaires et en actions préférentielles ⁽¹⁶⁾, à laquelle était liée la participation donnant droit au dividende («PDDD») détenue par l'État. La PDDD a été créée afin d'améliorer les droits des autorités britanniques à leur dividende.

⁽¹⁰⁾ Voir note de bas de page 1.

⁽¹¹⁾ Cette consultation des acteurs du marché comprend des entretiens menés par les autorités britanniques avec six grandes et douze petites entités *challenger* et sept sociétés de capital risque et entreprises de technologie financière, ainsi que des recherches que RBS a commandées à Charterhouse sur le changement de comportement des clients dans le périmètre d'activités de W&G. Les grandes entités *challenger* étaient CYBG PLC, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK PLC, et TSB Bank. Les petites étaient Aldermore Group PLC, Allied Irish Bank, Atom Bank, Cumberland Building Society, Danske Bank, Monzo, OakNorth Bank, Paragon Bank PLC, Shawbrook Bank, Starling Bank, Tesco Bank, et Virgin Money. Les sociétés de capital risque et entreprises de technologie financière étaient British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (spécialiste indépendante dans le domaine de la technologie financière), Iwoca, Nesta, et Transferwise.

⁽¹²⁾ Une description détaillée de RBS figure aux considérants 4 à 11 de la décision de restructuration modifiée. Les principaux chiffres pro forma pour la période 2008-2016 sont exposés aux considérants 7 à 10 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽¹³⁾ Dans cette décision, la Commission utilise les résultats publiés par RBS dans son rapport annuel et ses comptes pour l'exercice 2016.

⁽¹⁴⁾ Les APR évaluent le montant des actifs d'une banque pondérés en fonction des risques. C'est un indicateur servant à déterminer les exigences en fonds propres.

⁽¹⁵⁾ Considérant 11 de la décision de restructuration modifiée.

⁽¹⁶⁾ Fonds propres de base de catégorie 1 sans droit de vote, tels que décrits au considérant 38 de la décision de restructuration.

- (15) En août 2015, les autorités britanniques ont effectué une première vente de leur participation dans le groupe RBS en cédant 5,4 % de la banque ⁽¹⁷⁾. Toutes les actions préférentielles ont été converties en actions ordinaires en octobre 2015 ⁽¹⁸⁾. En ce qui concerne la PDDD, elle a été retirée après que RBS a versé aux autorités britanniques un dividende final en mars 2016 ⁽¹⁹⁾. Depuis ces mesures, les autorités britanniques détiennent 8,4 milliards d'actions ordinaires de RBS, représentant 71,2 % du capital en actions ordinaires de la société ⁽²⁰⁾.

3.1.2. MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS ET DES ENGAGEMENTS MODIFIÉS

- (16) Les considérants 12 à 22 de la décision de restructuration modifiée donnent une description détaillée de la mise en œuvre des engagements de cession et des engagements de nature comportementale ayant justifié ladite décision.
- (17) Les considérants 15 et 16 de la décision d'ouvrir la procédure précisent la mise en œuvre des engagements mentionnés dans la décision de restructuration modifiée. RBS a achevé les cessions prévues avant les échéances convenues, à l'exception de celle de Rainbow.

3.2. L'ENGAGEMENT DE CÉDER RAINBOW

- (18) Les engagements et les engagements modifiés comprenaient la cession de plusieurs activités (dénommées ci-après «Rainbow») comprenant les services aux particuliers et aux PME des agences de RBS en Angleterre et au Pays de Galles et des agences de NatWest en Écosse, les services aux PME de Direct et certains clients de la catégorie *mid-corporate*. L'échéance avait été fixée dans la décision de restructuration au 31 décembre 2013. La décision de restructuration modifiée l'a prorogée au 31 décembre 2017.
- (19) Dans son évaluation de la compatibilité de l'aide à RBS dans la décision de restructuration, la Commission a indiqué que l'engagement de céder Rainbow contribuait à limiter les distorsions de concurrence imputables à l'aide sur le marché britannique des services bancaires de type *mid-corporate* et PME.
- (20) Les considérants 19 à 25 de la décision d'ouvrir la procédure décrivent en détail le processus que RBS et les autorités britanniques ont suivi pour céder Rainbow et les difficultés qu'elles ont rencontrées à cette occasion.
- (21) Par lettre du 2 mars 2017, les autorités britanniques ont notifié à la Commission la demande de remplacer l'engagement de céder Rainbow par un autre ensemble d'engagements. Par lettre du 28 juillet 2017, les autorités britanniques ont envoyé à la Commission une notification modifiée reflétant une révision de la solution de rechange proposée dans la notification initiale du 2 mars 2017.

3.3. LA SOLUTION DE RECHANGE RÉVISÉE PROPOSÉE PAR LES AUTORITÉS BRITANNIQUES

- (22) Selon les autorités britanniques, étant donné les difficultés liées à la cession de Rainbow ⁽²¹⁾, l'ensemble de mesures proposé vise à offrir une solution au moins équivalente à l'engagement initial de céder Rainbow, quant à son ampleur et à ses effets, et qui en outre: i) a des effets plus rapides et atténués ainsi plus efficacement toute distorsion de la concurrence; ii) prend en compte la situation actuelle du marché et les besoins spécifiques des établissements ne faisant pas partie des grandes banques (et dites «entités *challenger*») ⁽²²⁾ et des autres nouveaux arrivants potentiels sur le marché britannique des services bancaires de type *mid-corporate* et PME; et iii) ne compromet pas la viabilité de RBS.
- (23) La solution de rechange révisée comprend une série de mesures correctives de nature comportementale et se compose de deux éléments
- a) le fonds de capacité et d'innovation («mesure A»); et
 - b) le dispositif d'incitation au transfert («mesure B»).

⁽¹⁷⁾ Communiqué de presse de HMT: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>.

⁽¹⁸⁾ Communiqué de presse de RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatorystory.aspx?cid=365&newsid=580941>

⁽¹⁹⁾ Communiqué de presse de RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>

⁽²⁰⁾ Rapport annuel de UK Financial Investments Ltd et comptes 2016/2017.

⁽²¹⁾ Voir les considérants 19 à 25 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽²²⁾ Il s'agit des établissements financiers qui concurrencent les quatre banques britanniques les mieux établies, lesquelles détiennent au Royaume-Uni les parts de marché les plus élevées (82 % au total en 2015) pour les services bancaires de type *mid-corporate* et PME.

- (24) Un organisme indépendant (l'«organisme») serait créé pour gérer et contrôler le fonds de capacité et d'innovation et le dispositif d'incitation au transfert ⁽²³⁾.
- (25) La solution de rechange révisée serait financée par RBS. Les autorités britanniques estiment que le coût global de cette solution pour RBS oscillerait entre [0,5 et 1,5] milliard de GBP, en tenant compte de la mise de fonds initiale et de la baisse continue des recettes de RBS ⁽²⁴⁾.

3.3.1. LE FONDS DE CAPACITÉ ET D'INNOVATION («MESURE A»)

- (26) Le fonds de capacité et d'innovation s'élèverait à 425 millions de GBP qui seraient distribués aux entités admissibles pour: i) renforcer leur capacité à concurrencer RBS en ce qui concerne la prestation de services bancaires aux PME; ii) développer et améliorer les produits et services financiers mis à la disposition des PME. Les projets d'investissement qui pourraient bénéficier d'un soutien doivent cibler les objectifs autorisés ⁽²⁵⁾.
- (27) Le fonds de capacité et d'innovation se diviserait en quatre caisses [pools] ouvrant aux financements suivants:

Tableau 1

Subventions disponibles au titre du fonds de capacité et d'innovation

Caisse	Objet	Subventions disponibles
A. Caisse «capacité avancée de CCE» ⁽¹⁾ (280 millions de GBP)	Faciliter le développement d'offres de CCE et d'ensembles de produits auxiliaires plus avancés par des banques disposant déjà d'une capacité de CCE substantielle	1 de 120 millions de GBP 1 de 100 millions de GBP 1 de 60 millions de GBP
B. Caisse «développement de la capacité de CCE» (80 millions de GBP)	Faciliter la modernisation des offres de CCE existantes ou la création de nouvelles	1 de 50 millions de GBP 2 de 15 millions de GBP
C. Caisse «prêts et paiements innovants» (40 millions de GBP)	Faciliter le développement des activités de prêt et de paiement nouvelles et existantes pour les PME, en s'attachant particulièrement à l'introduction des nouvelles technologies sur les marchés concernés	4 de 10 millions de GBP
D. Fonds d'innovation pour les technologies financières des services bancaires aux entreprises (25 millions de GBP)	Faciliter la commercialisation de technologies financières adaptées aux PME	5 de 5 millions de GBP

⁽¹⁾ Le compte courant d'entreprise («CCE») désigne un compte proposé aux entreprises plutôt qu'aux particuliers, qui permet d'effectuer des dépôts, de recevoir et d'effectuer des paiements par chèque ou carte de débit, d'utiliser des guichets automatiques et d'effectuer des paiements réguliers par prélèvement automatique ou ordre permanent. Les CCE ne comprennent pas: i) les comptes libellés dans une devise autre que la devise officielle du Royaume-Uni; ni ii) les comptes ouvrant droit à des crédits garantis par une dette hypothécaire ou par un prêt (en dehors des possibilités de découvert).

Les décaissements les plus importants du fonds de capacité et d'innovation concerneraient des entités ayant déjà de fortes capacités en matière de CCE. Les trois dotations les plus importantes iront à des entités disposant de ces capacités, ce qui renforcera leur capacité à concurrencer RBS dans la prestation de services bancaires et de produits financiers aux PME. Les critères d'admissibilité des différentes caisses sont décrits plus en détail aux considérants 28 à 31.

- (28) Critères d'admissibilité pour la caisse A: elle est ouverte à tout établissement de dépôt:
- a) qui propose une offre de CCE;

⁽²³⁾ L'organisme sera créé pour faciliter et superviser la mise en œuvre de la solution de rechange. Il sera régi par l'«acte-cadre relatif aux aides d'État» [Framework and State Aid Deed] qui doit être conclu entre HMT, l'organisme et RBS au titre des engagements.

⁽²⁴⁾ En tenant compte du coût d'investissement initial, des coûts annuels de fonctionnement du nouvel ensemble de mesures et de la perte de recettes associée au transfert de clients en raison de la mesure B, compensée par la libération du capital associé à ces clients.

⁽²⁵⁾ Décrits aux considérants 37 et 38 de la présente décision.

- b) qui est autorisé par l'autorité de régulation prudentielle britannique à accepter des dépôts;
 - c) qui est, ou dont l'entité mère ultime est, au moment de la demande, une entité domiciliée au Royaume-Uni, dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou en Suisse, et un établissement de dépôt ou une compagnie financière holding;
 - d) dont les actifs bruts au Royaume-Uni sont inférieurs à 350 milliards de GBP dans les derniers comptes consolidés qu'elle a publiés (ou son dernier bilan intérimaire);
 - e) dont les revenus au Royaume-Uni proviennent principalement de la prestation de services de dépôt, de prêt ou de paiement aux particuliers et aux entreprises au Royaume-Uni; et
 - f) qui a exprimé l'intention de développer son offre commerciale auprès des PME en créant de nouveaux produits, en se développant sur de nouveaux marchés géographiques au Royaume-Uni ou de nouveaux segments d'activité et en investissant dans le niveau de ses services à la clientèle.
- (29) Critères d'admissibilité pour la caisse B: il s'agit des mêmes que ceux énoncés au considérant 28 pour la caisse A, sauf qu'il n'est pas nécessaire que l'entité dispose déjà d'une offre de CCE (mais elle doit au moins avoir déclaré publiquement son intention d'en lancer une).
- (30) Critères d'admissibilité pour la caisse C: elle serait ouverte aux entités des caisses A et B ainsi qu'à toute autre entité:
- a) qui est, ou dont l'entité mère ultime est, au moment de la demande, une entité domiciliée au Royaume-Uni, dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou en Suisse;
 - b) dont les revenus (ou si cette entité fait partie d'un groupe, dont les revenus de ce groupe) proviennent en majorité de la prestation de services financiers aux particuliers et aux entreprises; et
 - c) qui offre aux PME, ou a exprimé l'intention d'étendre son offre commerciale en ce but, des services de prêt ou de paiement au Royaume-Uni ou des services de paiements à l'international.
- (31) Critères d'admissibilité pour la caisse D: elle est ouverte à toute entité:
- a) qui est, ou dont l'entité mère ultime est, au moment de la demande, une entité domiciliée au Royaume-Uni, dans l'Union européenne, dans l'Espace économique européen ou en Suisse;
 - b) qui fournit ou élabore des produits ou services financiers principalement destinés aux PME au Royaume-Uni ou qui fournit des produits ou services aux PME du Royaume-Uni; et
 - c) qui a levé un capital d'au moins 1 million de GBP au cours des trois années précédant la date de présentation de son plan d'activité à l'organisme.
- (32) L'organisme est censé gérer et contrôler le fonds de capacité et d'innovation. Il est conçu pour être indépendant de RBS et des autorités britanniques, et disposera des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de sa tâche consistant à gérer les demandes présentées au fonds de capacité et d'innovation, ou à organiser cette gestion, et à contrôler l'utilisation qui est faite des fonds. Il existera quatre groupes de garanties relatives à l'utilisation des fonds par les entités bénéficiaires, qui fonctionneront durant tout le cycle de fonctionnement du fonds: i) les garanties avant décaissement, ii) les rapports réguliers et le suivi par l'organisme, iii) le droit de l'organisme de procéder à des audits et iv) le droit de l'organisme de récupérer les fonds.
- (33) Le premier groupe de garanties joue avant les décaissements. Les demandeurs seront tenus de soumettre à l'organisme un plan d'activité expliquant, avec un niveau de détail raisonnable, la manière dont ils se proposent d'utiliser les fonds attribués. L'organisme doit ensuite tenir compte de chaque élément du plan selon un certain nombre de facteurs prédéterminés et déterminer si le plan est compatible avec les objectifs autorisés ⁽²⁶⁾.
- (34) Le deuxième groupe de garanties correspond aux rapports réguliers et au suivi par l'organisme: les bénéficiaires feront rapport à l'organisme tous les trimestres pendant 18 mois (l'organisme produira son propre rapport annuel sur la gestion du fonds). Le rapport comportera des détails sur l'utilisation des financements reçus, notamment le total des dépenses des trois derniers mois. Dans le cas des entités des caisses A, B et C, le rapport comportera les éléments suivants:
- a) un bref compte rendu de l'évolution de leur activité auprès des PME par rapport à l'année précédente;

⁽²⁶⁾ Décrits aux considérants 37 et 38 de la présente décision.

- b) une vue d'ensemble et une quantification des investissements réalisés dans l'activité concernée au cours des trois derniers mois et de la manière dont ces développements sont liés à son plan d'activité;
 - c) des détails de leurs volumes d'activité auprès des PME, notamment le nombre de clients et de CCE, le solde des prêts et des dépôts;
 - d) la confirmation que les dotations versées au titre du fonds de capacité pour les PME ont été utilisées pour les objectifs autorisés; et
 - e) d'autres éléments convenus entre l'organisme et l'entité bénéficiaire.
- (35) Le troisième groupe de garanties correspond au droit de l'organisme de procéder à des audits: l'organisme aura la capacité contractuelle de désigner une «personne qualifiée»⁽²⁷⁾ chargée de mener des enquêtes et de procéder à des audits sur l'utilisation des fonds par les bénéficiaires lorsqu'il a des raisons de douter de l'utilisation correcte ou intégrale des fonds perçus au titre de la mesure A.
- (36) Le quatrième groupe de garanties correspond au droit de l'organisme de récupérer les fonds: si l'organisme considère (à la suite d'un audit par exemple) qu'il y a eu violation substantielle de l'accord conclu entre lui et le bénéficiaire, il peut demander à récupérer les fonds déjà versés au bénéficiaire. Il peut s'agir d'une utilisation du montant du financement en dehors des objectifs autorisés ou pour des objectifs interdits⁽²⁸⁾: l'organisme peut alors demander au bénéficiaire de remédier au manquement ou demander le remboursement (total ou partiel) du montant du financement.
- (37) Les dispositions régissant l'utilisation des fonds de la caisse A, B et C doivent stipuler:
- a) qu'une entité utilise une subvention à des fins présentant un lien démontrable avec: i) l'amélioration des résultats en termes de clientèle PME; ii) le développement de la capacité commerciale, de l'offre de produits ou des marchés cibles de l'entité visant à améliorer son offre aux PME (les «principes fondamentaux»).
 - b) qu'une subvention peut être utilisée par une entité pour couvrir ses dépenses en capital ou ses frais d'exploitation aux fins suivantes (les «objectifs autorisés»):
 - 1) la création des systèmes ou des infrastructures nécessaires pour développer: i) son activité bancaire destinée aux PME dans le cas d'une entité de la caisse A ou B, ou ii) son activité de prêts ou de paiements destinés aux PME dans le cas d'une entité de la caisse C (les «activités concernées»);
 - 2) le recrutement et la rémunération des membres du personnel chargés d'étendre ou d'exploiter ses activités concernées;
 - 3) la commercialisation de produits liés aux activités concernées;
 - 4) l'acquisition ou la location des locaux nécessaires au développement des activités concernées; ou
 - 5) tout autre objectif qui, de l'avis de l'organisme, est compatible avec les principes fondamentaux.
 - c) qu'une entité ne peut utiliser une subvention pour un des objectifs interdits suivants:
 - 1) subventionner des réductions temporaires du prix des produits et services bancaires;
 - 2) rembourser tout passif existant;
 - 3) fournir des financements directement aux clients;
 - 4) financer des dépenses en capital et des frais d'exploitation qu'elle aurait prévus avant la date de la demande:
 - a) que l'entreprise aurait engagé indépendamment du fait qu'elle perçoive ou non un versement du fonds de capacité et d'innovation; ou b) qui avait été inclus dans le plan d'activité de l'entreprise avant la date de la demande;
 - 5) rembourser le capital, par quelque moyen que ce soit, aux actionnaires existants de l'entreprise; ou
 - 6) à des fins incompatibles avec les principes fondamentaux ou son plan d'activité.

⁽²⁷⁾ Une disposition semblable aux désignations réglementaires prévues à l'article 166 de la loi de 2000 sur les marchés et services financiers [Financial Services and Markets Act 2000].

⁽²⁸⁾ Ils sont décrits aux considérants 37 et 38.

- (38) Les dispositions régissant l'utilisation des fonds de la caisse D doivent stipuler:
- a) que l'entité utilise une subvention pour créer, améliorer, exploiter, développer ou commercialiser son produit ou service de technologie financière (ou en soutenir la création, l'amélioration, l'exploitation, le développement ou la commercialisation) ⁽²⁹⁾ et qu'une entité peut utiliser la subvention pour couvrir ses dépenses en capital et ses frais d'exploitation aux fins suivantes (les «objectifs autorisés»):
 - 1) la création des systèmes ou des infrastructures nécessaires pour créer, améliorer, exploiter, développer ou commercialiser le produit ou le service de technologie financière;
 - 2) le recrutement et la rémunération des membres du personnel chargés de créer, d'améliorer, d'exploiter, de développer ou de commercialiser le produit ou le service de technologie financière;
 - 3) la commercialisation du produit ou du service de technologie financière; ou
 - 4) tout autre objectif qui, de l'avis de l'organisme, favorise la création, l'amélioration, l'exploitation, le développement ou la commercialisation du produit ou du service de technologie financière.
 - b) qu'une entité ne peut utiliser une subvention pour aucun des objectifs interdits suivants:
 - 1) rembourser tout passif existant;
 - 2) fournir des financements directement aux clients;
 - 3) rembourser le capital, par quelque moyen que ce soit, aux actionnaires existants de l'entreprise; ou
 - 4) à des fins incompatibles avec son plan d'activité.
- (39) Le financement des entités des caisses A, B et C serait échelonné pour que les entités dont la demande pour la caisse A n'aboutit pas puissent présenter une demande de financement auprès de la caisse B et que les entités dont la demande pour la caisse B n'aboutit pas puissent effectuer une demande de financement pour la caisse C. Le processus de financement de la caisse D se déroulera parallèlement au processus de financement échelonné des caisses A, B et C.
- (40) L'organisme ouvrira le fonds de capacité et d'innovation auprès des entités des caisses A et D dès que possible après sa création et la signature de l'acte-cadre relatif aux aides d'État ⁽³⁰⁾. L'ouverture des caisses B et C interviendra trois et six mois (respectivement) après l'ouverture du fonds de capacité et d'innovation auprès des entités de la caisse A.
- (41) La période de demande pour de la caisse A se terminera dans les 2 mois après l'ouverture du fonds par l'organisme, tandis que la période de demande pour la caisse B se terminera dans les 5 mois suivant cette date et celle de la caisse C dans les 8 mois suivant cette date. La période de demande pour la caisse D aura lieu en même temps que celles pour les fonds des caisses A à C et se terminera jusqu'à six mois après le début de l'ouverture du fonds par l'organisme.
- (42) La clôture du fonds est censée intervenir après la fin du dispositif d'incitation au transfert (bien que sa prolongation soit possible sur des critères prédéterminés, en fonction du montant des fonds restant non distribués). Les droits et obligations de l'organisme en matière de rapports se poursuivraient toutefois pendant trois mois après la fin du dernier accord entre l'organisme et tout bénéficiaire participant au fonds de capacité et d'innovation.
- (43) Le coût pour RBS de la mesure A comprend la mise de fonds initiale de 425 millions de GBP, plus les coûts d'exploitation de l'organisme ⁽³¹⁾, à la charge de RBS.

3.3.2. LE DISPOSITIF D'INCITATION AU TRANSFERT («MESURE B»).

- (44) Les entités qui sont admissibles pour participer au dispositif d'incitation au transfert («entités admissibles») sont les entités de dépôt qui répondent aux critères suivants:
- a) elles ont lancé une offre de compte courant d'entreprise ou ont annoncé publiquement leur intention de le faire;
 - b) elles répondent aux critères énoncés au considérant 28, points b) à f) relatifs à une entité de la caisse A; et
 - c) elles participent au service britannique de changement de compte courant (UK Current Account Switching Service — «CASS») ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ La technologie financière est une branche d'activité reposant sur l'utilisation de logiciels pour fournir des services financiers, tels que des services entre particuliers (*peer-to-peer*), des plateformes participatives etc.

⁽³⁰⁾ Voir la note de bas de page 23.

⁽³¹⁾ Le financement total de la mise en place et du fonctionnement de l'organisme s'élèvera à 20 millions de GBP.

⁽³²⁾ Service bénéficiant du soutien de Bacs Payment Schemes Limited, qui permet de transférer automatiquement toutes les modalités de paiement vers une nouvelle banque et de fermer un compte existant. Voir: <https://www.currentaccountswitch.co.uk>

- (45) Le dispositif d'incitation au transfert alimenté par RBS financerait l'organisme pour qu'il distribue des fonds aux entités admissibles à mesure qu'elles parviennent à faire changer les clients de banque. On entend ainsi permettre aux entités admissibles d'offrir des mesures incitatives aux clients des services bancaires de RBS destinés aux PME afin de les encourager à transférer chez elles leurs CCE, leurs comptes de dépôt et leurs prêts. Cela prendrait la forme d'un engagement de RBS à:
- verser jusqu'à 225 millions de GBP en primes (incitations monétaires) aux entités admissibles pour tout client acceptant de transférer son CCE («primes pour CCE»);
 - verser jusqu'à 50 millions de GBP supplémentaires pour les primes liées à des prêts («primes pour prêts») pour les clients qui transfèrent un produit de prêt avec leur CCE;
 - allouer 75 millions GBP supplémentaires qui serviraient également à faciliter les transferts (indemnisation des frais de résiliation liés au transfert des prêts ou d'autres frais externes tels que des frais juridiques).
- (46) Les primes pour CCE et les primes pour prêts permettront aux entités admissibles de financer des offres de prix attrayantes ou d'autres mesures incitatives pour les clients de RBS dans le périmètre d'activités de Williams & Glyn («W&G») ⁽³³⁾ et d'inciter ces clients à transférer leurs produits et services.
- (47) Les primes pour CCE versées aux entités bénéficiaires seraient fortement progressives pour que celles-ci aient les moyens de proposer des incitations attrayantes tant pour les petites que les grandes PME. Les montants des primes pour CCE qui seraient proposées au début du dispositif sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2

Montants des primes pour CCE du dispositif d'incitation au transfert initialement proposés

Chiffre d'affaires de la PME cliente	Montant des primes pour CCE
< 15 000 GBP	750
15 000 GBP-100 000 GBP	1 000
100 001 GBP-1 000 000 GBP	3 000
1 000 001 GBP-1 500 000 GBP	6 250
1 500 001 GBP-2 000 000 GBP	13 125
2 000 001 GBP-2 500 000 GBP	16 875
2 500 001 GBP-7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Les primes pour prêts permettront aux entités admissibles de réduire les taux d'intérêt exigés sur les prêts consentis aux clients, ce qui rendra leurs offres plus concurrentielles tout en maintenant un rendement adéquat du capital. Lorsqu'un client quitte RBS et transfère son CCE principal ainsi qu'un produit de prêt, l'organisme verse à l'entité bénéficiaire une prime supplémentaire correspondant à 2,5 % du solde du prêt transféré.
- (49) RBS ciblerait ses clients dans le périmètre d'activités de W&G (qui compte environ 200 000 clients de services bancaires destinés aux PME), lesquels recevraient des informations sur les avantages d'un transfert et sur les entités *challenger* auxquelles ils pourraient s'adresser.

⁽³³⁾ Les termes «Rainbow» et «W&G» renvoient au même périmètre d'activités que celui qui figure à l'annexe de la décision de restructuration modifiée (tableau 2 des modalités révisées [Revised Term Sheet]).

- (50) RBS commencerait à diffuser des informations sur le dispositif d'incitation au transfert auprès de ses clients environ trois mois après le lancement des mesures et les primes seraient disponibles dès le deuxième trimestre 2018 (environ trois mois après que RBS commence à informer ses clients). Le processus de distribution des primes pour le dispositif d'incitation au transfert se répéterait tous les trimestres tant que les primes seraient disponibles. Les primes cesseraient lorsqu'un maximum de 225 millions de GBP auraient été versés pour les primes pour CCE et au plus tard, si ce montant n'est alors pas atteint, 18 mois après que RBS a commencé à diffuser des informations sur le dispositif d'incitation au transfert [sous réserve d'une prorogation maximale de 12 mois, voir considérant 51 point d)].
- (51) L'organisme serait responsable de la gestion et du contrôle du dispositif d'incitation au transfert, en plus du fonds de capacité et d'innovation, et surveillerait en permanence le comportement de RBS vis-à-vis des clients ainsi que ses interactions avec ceux-ci. Il faudra dès lors permettre à l'organisme, sous réserve des lois et des exigences en matière de protection des données en vigueur:
- a) de modifier le montant des primes versées pour assurer leur efficacité optimale;
 - b) d'approuver les supports des informations sur le dispositif d'incitation au transfert que RBS doit envoyer à ses clients de type PME;
 - c) d'exiger que RBS augmente la fréquence de ses campagnes d'information;
 - d) de prolonger de 12 mois au maximum la période d'attribution des primes lorsque moins de [...] clients admissibles ⁽³⁴⁾ ont transféré leurs comptes (ou ont entamé ce processus de transfert) dans les [...] mois qui suivent la date de lancement du dispositif d'incitation au transfert (le «délai prorogé du dispositif d'incitation au transfert»); et
 - e) d'exiger que RBS élargisse la clientèle à laquelle elle envoie de telles informations au-delà du périmètre d'activités de W&G si un nombre donné de clients procédant à leur transfert n'est pas atteint dans un délai donné. Si le périmètre est élargi, le dispositif concernera les offres de transfert faites aux PME représentant environ [...] de la part de marché des CCE au Royaume-Uni. Le périmètre sera élargi si:
 - 1) [...] ⁽³⁵⁾
 - 2) [...]
 - 3) [...]
- (52) Pour garantir que RBS met en place des mesures incitatives à même d'appuyer efficacement l'application du dispositif d'incitation au transfert, il est prévu d'imposer à RBS, dans le cas où moins de [...] clients procèdent à un transfert et qu'on constate une sous-utilisation des primes à la fin d'une période de [...] mois (ou, si l'organisme a prorogé la période en question, à l'échéance de la période prorogée), le paiement à l'organisme d'un multiple supplémentaire prédéfini de cette sous-utilisation des fonds (le «multiplicateur»), dans la limite d'un plafond de 50 millions de GBP.
- (53) Le multiplicateur a été fixé à [...] de la sous-utilisation des fonds. Cette pénalité est soumise aux modalités suivantes:
- a) Comme le succès du dispositif d'incitation au transfert dépendra de la capacité des entités admissibles à élaborer des propositions attrayantes pour les clients de type PME de RBS, l'organisme pourra réduire le multiplicateur s'il est raisonnablement convaincu que la sous-utilisation des fonds est attribuable à des facteurs indépendants de la volonté de RBS.
 - b) Avec le consentement de l'organisme, RBS peut être autorisée à restructurer les primes au bout d'un certain délai pour améliorer l'efficacité du dispositif et réduire la probabilité qu'une pénalité lui soit imposée.
 - c) Si: i) l'organisme a élargi le périmètre avant la fin du dispositif d'incitation au transfert; ii) le nombre de clients ayant procédé à leur transfert est inférieur à [...]; et iii) l'organisme considère que RBS n'a pas activement diffusé des informations sur le dispositif d'incitation au transfert auprès des clients du périmètre élargi; alors l'organisme peut augmenter le multiplicateur jusqu'au pourcentage qu'il juge approprié, dans la limite d'un plafond de 50 millions de GBP.
- (54) [...]
- (55) Si la somme de la sous-utilisation des fonds et du multiplicateur (ainsi que tout montant récupéré et tout montant non distribué au titre du fonds de capacité et d'innovation) est inférieure à 5 millions de GBP, l'organisme distribue ces fonds à des organismes de bienfaisance.

⁽³⁴⁾ Par «client admissible», on entend toute PME cliente de la division de RBS connue sous le nom de W&G.

⁽³⁵⁾ [...] Secret d'affaires.

- (56) RBS s'engagera à une démarche de neutralité envers le dispositif d'incitation au transfert lui interdisant, ainsi qu'aux membres de son groupe: i) de prendre certaines mesures qui pouvant avoir un effet négatif sur ledit dispositif; et ii) de demander aux clients admissibles (ou aux clients qui ont transféré leurs comptes vers un entité admissible relevant du dispositif d'incitation au transfert), ou de les inciter ou de les encourager, à rester client du groupe pour un CCE ou un produit de prêt concerné, ou à transférer un CCE ou un produit de prêt concerné d'une entité admissible relevant du dispositif d'incitation au transfert vers un membre du groupe pendant des délais déterminés.
- (57) Pour favoriser la réussite du dispositif d'incitation au transfert, RBS donnera aux entités y participant la possibilité de conclure un acte interbancaire d'agences permettant aux clients qu'elles gagnent dans le cadre dudit dispositif de continuer à utiliser les services de traitement des espèces et des chèques des agences de RBS (le «dispositif d'accès aux agences»). Cet accès aux agences sera ouvert aux clients admissibles pendant au moins trois ans à compter du lancement du dispositif d'incitation au transfert selon des conditions commerciales raisonnables et non discriminatoires, aux frais de l'entité concernée.
- (58) La mise de fonds initiale de la mesure B pour RBS s'élève à 350 millions de GBP, auquel s'ajoutent les coûts de mise en œuvre et la perte concomitante de recettes pour RBS ⁽³⁶⁾.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES AUTORITÉS BRITANNIQUES

4.1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA SOLUTION DE RECHANGE

- (59) La décision d'ouvrir la procédure a donné aux parties intéressées l'occasion de formuler des observations concernant la proposition des autorités britanniques. Un grand nombre d'observations ont été reçues au cours de la phase de consultation. Les observations portaient sur la solution de rechange initiale telle que décrite aux considérants 28 à 68 de la décision d'ouvrir la procédure («solution de rechange initiale»). Compte tenu des observations des parties intéressées et de leur propre étude de marché ⁽³⁷⁾, les autorités britanniques ont revu la solution de rechange, comme l'explique la section 2.3.
- (60) En raison du grand nombre d'observations ⁽³⁸⁾, cette section n'en présente que les principales, celles partagées par plusieurs parties intéressées et qui sont utiles pour évaluer l'équivalence de la solution de rechange à la cession de Rainbow.

4.1.1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LA SOLUTION DE RECHANGE

- (61) La majorité des parties intéressées estiment que la solution de rechange initiale comporte un certain nombre de caractéristiques susceptibles d'améliorer la concurrence sur le marché britannique des services bancaires aux PME. Certaines précisent que la solution de rechange aura des répercussions plus rapides sur la concurrence, atténuera le risque lié à l'exécution et permettra de renforcer plusieurs entités *challenger* (et non pas une comme dans le cas de la cession de Rainbow).
- (62) Certaines parties intéressées objectent que
- la taille globale de la solution de rechange initiale est insuffisante pour entraîner un changement structurel du marché britannique des services bancaires aux PME, particulièrement rétif aux transferts;
 - le transfert de CCE correspondant à une part de marché de 2 % du segment des services bancaires aux PME n'est pas équivalent à la cession de Rainbow (qui représente une part de marché de 5 % environ, en nombre de PME clientes);
 - un transfert de CCE ne remplace pas un transfert d'actifs; et
 - l'organisme et ses décisions seront déterminants pour la réussite (ou non) des mesures de rechange. Il sera difficile de garantir que l'organisme présente le degré d'impartialité requis.

⁽³⁶⁾ Les autorités britanniques ont estimé à 38 millions de GBP le coût de la mise en œuvre pour RBS, avec un coût supplémentaire d'environ [...] GBP par an lié à la baisse continue des bénéfices.

⁽³⁷⁾ Voir la note de bas de page 11.

⁽³⁸⁾ Santander UK PLC, CYBG PLC, Metro Bank PLC, Aldermore Bank PLC, Masthaven Bank Ltd, Paragon Bank PLC, Secure Trust Bank PLC, Shawbrook Bank Ltd, Virgin Money PLC, OakNorth Bank Ltd, Cumberland Building Society, Tide et RBS ont formulé des observations.

4.1.2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES DES AUTORITÉS BRITANNIQUES SUR LA SOLUTION DE RECHANGE
ET SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (63) Les autorités britanniques considèrent que la solution de rechange est au moins équivalente à une cession de Rainbow quant à son effet sur la limitation des distorsions potentielles de la concurrence et qu'elle peut être appliquée avec plus de certitude et plus rapidement qu'une cession.
- (64) Les autorités britanniques considèrent que la solution de rechange est globalement conçue pour renforcer l'aptitude du marché à atteindre des niveaux plus élevés de transferts sur les segments des services bancaires de type *mid-corporate* et PME. À cet égard, RBS assumera la charge la plus lourde puisqu'elle en est l'acteur principal. Si ses résultats sont moins facilement quantifiables que dans le cas du dispositif d'incitation au transfert, le fonds de capacité et d'innovation renforcera les offres bancaires destinées aux PME de nombreuses banques, offrant ainsi un choix accru sur le marché, créant une diversité de modèles commerciaux et favorisant les transferts. Il accélérera aussi la création d'entreprises et la mise au point de nouvelles technologies susceptibles de réduire la dépendance des PME vis-à-vis de leurs banques.
- (65) Les autorités britanniques affirment que la solution de rechange a été conçue pour atteindre les mêmes objectifs que la cession initiale de Rainbow:
- a) une réduction de la part de marché de RBS, puisque la mise en œuvre du dispositif d'incitation au transfert et la mise à disposition de fonds visant à développer les capacités en matière de services bancaires aux PME renforceront les petits concurrents et leur permettront d'exercer une pression concurrentielle accrue sur RBS;
 - b) une réduction du bénéfice commercial lié à l'obtention de l'aide, puisque la solution de rechange présente un coût initial important avec des effets ultérieurs continus de réduction du chiffre d'affaires dus à la baisse du nombre de clients de type PME imputable au dispositif d'incitation au transfert;
 - c) un transfert de clients de type PME. Contrairement à une cession qui impliquerait le transfert forcé de clients de type PME qui n'ont pas choisi de changer d'établissement bancaire, le dispositif d'incitation au transfert encourage les clients à décider eux-mêmes de changer de banque. Un client responsabilisé devrait être plus enclin à s'intéresser à sa nouvelle banque et à changer d'établissement à l'avenir s'il peut obtenir une meilleure offre auprès d'une autre banque; et
 - d) un accès aux agences pour répondre aux besoins des PME. Le dispositif d'accès aux agences soutient le transfert des clients de RBS vers des entités *challenger* dans le cadre du dispositif d'incitation au transfert, ces clients n'ayant pas besoin de renoncer à leurs habitudes pour le traitement des espèces.
- (66) En ce qui concerne l'effet de la solution de rechange sur le segment *mid-corporate*, les autorités britanniques considèrent aussi que:
- a) RBS a perdu [5-10] % de parts de marché sur le segment des grandes entreprises [*corporate*] depuis le quatrième trimestre 2010, en passant de [30-35] % à [20-25] %. Elle n'est plus la plus grande banque pour les clients de la catégorie *mid-corporate* au Royaume-Uni. Cette diminution de sa part de marché dépasse d'ailleurs largement la réduction de part de marché visée par la cession de Rainbow ⁽³⁹⁾.
 - b) Le fonds de capacité et d'innovation prévoit quelques subventions très importantes destinées à aider les banques bénéficiant d'une offre établie de services bancaires aux PME à améliorer et à étendre ses services auprès des clients des catégories PME et *mid-corporate*. Les autorités britanniques estiment que nombre des projets concernés amélioreront la capacité de certaines banques à proposer leurs services à des clients de type *mid-corporate* et augmenteront le nombre total de banques capables de mettre au point et d'offrir des produits à ce type de clientèle.
 - c) Le dispositif d'incitation au transfert a pour objectif d'assurer le transfert des grands clients de type PME de RBS vers d'autres banques. Pour les banques bénéficiaires, l'augmentation du nombre de gros clients de type PME encouragera la mise au point de services destinés aux grandes entreprises, y compris celles de la catégorie *mid-corporate*. En outre, au fil du temps, on peut s'attendre à ce que certains des gros clients de la catégorie PME deviennent des entreprises de la catégorie *mid-corporate*, ce qui encouragera davantage l'élaboration d'offres appropriées.

⁽³⁹⁾ Charterhouse Research a fourni à RBS une évaluation de sa part de marché pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 25 millions de GBP.

- d) CMA ⁽⁴⁰⁾ a constaté que les PME dont le chiffre d'affaires dépassait les 2 millions de GBP étaient généralement en mesure de négocier les prix et les conditions de service avec leurs banques. Pour qu'il s'agisse d'un moyen efficace de générer de la concurrence, il est essentiel que ces clients disposent d'autres fournisseurs viables. En permettant à d'autres banques de se doter de capacités de type *mid-corporate*, la concurrence sera considérablement renforcée.
- e) En raison de la complexité de la gestion des clients de type *mid-corporate*, les propositions que RBS avait reçues lorsqu'elle avait tenté de vendre Rainbow ⁽⁴¹⁾ dans le passé envisageaient [...].
- (67) En outre, les autorités britanniques passent en revue les autres avantages de la solution de rechange par rapport à la cession de Rainbow.
- a) Portée géographique: la solution de rechange aurait une influence sur la concurrence dans tout le Royaume-Uni, sans aucune limitation géographique
- b) Incidences importantes sur le marché: la solution de rechange contribuerait à générer un changement systémique et durable sur le marché en aidant un certain nombre d'entités *challenger* à concurrencer plus efficacement les grandes banques traditionnelles. Plus spécifiquement:
- i) Le fonds de capacité et d'innovation aidera les banques à développer leur capacité à proposer leurs services aux clients de type PME et *mid-corporate*, tout en augmentant leur liquidité et leur situation financière. Il favorisera aussi la mise au point de nouvelles technologies pour les entités *challenger*;
- ii) Le dispositif d'incitation au transfert aidera les entités admissibles à s'établir, en développant leur clientèle;
- iii) Le dispositif d'accès aux agences permettra aux entités admissibles de proposer physiquement leurs services aux clients de type PME nouvellement acquis dans le cadre du dispositif d'incitation au transfert, par exemple, en fournissant des services de traitement des espèces et des chèques.
- c) Concernant les problèmes liés au marché que l'autorité britannique de la concurrence et des marchés («CMA») a relevés: la solution de rechange règle aussi certains problèmes clés du marché que la CMA a relevés dans son examen récent du segment britannique des services bancaires aux PME. Ces problèmes comprennent:
- i) une faible mobilisation des clients concernant leurs services bancaires, des réactions timides face aux écarts de prix et de qualité et une absence de facteurs susceptibles de provoquer un transfert rapide;
- ii) un manque de mesures incitatives pour que les banques investissent en vue d'inciter les clients à transférer leurs comptes;
- iii) des coûts d'acquisition de clients élevés pour les entités *challenger* faisant leur entrée ou se développant;
- iv) le manque d'innovation technique et d'innovation de produit dans les services bancaires aux PME;
- v) les préoccupations des entités *challenger* concernant les coûts associés à la mise en place et à l'exploitation d'un réseau d'agences.
- d) Moment et certitude de l'exécution: la solution de rechange peut être mise en œuvre de manière plus opportune et certaine. Elle éviterait les risques et les incertitudes liés à une transaction de capital, comme cela a été le cas lors des précédentes tentatives de vendre Rainbow.
- e) Élimination des obstacles à un retrait des autorités britanniques de RBS: les autorités britanniques ont publiquement exprimé leur intention de procéder à la vente de leur participation dans RBS et de faire ainsi en sorte que RBS redevienne privée. Les difficultés et les retards actuels concernant la cession de Rainbow, qui est le seul des engagements de cession qui reste à satisfaire, ont conduit à des incertitudes altérant l'attractivité d'investissement que représente RBS. La solution de rechange supprimerait ces incertitudes.
- (68) D'après les observations des parties intéressées, les autorités britanniques font savoir:
- a) que la part de marché de RBS est passée de [25-30] % au quatrième trimestre 2010 à [20-25] % au quatrième trimestre 2016 ⁽⁴²⁾, ce qui représente une diminution de [3-7] % pour cette période. La diminution de 5 % attendue de la cession de Rainbow est donc dépassée lorsque l'on cumule la perte de part de marché escomptée du dispositif d'incitation au transfert avec la perte intrinsèque de part de marché de RBS observée depuis 2010.

⁽⁴⁰⁾ Rapport principal de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers, appendice A8.1-16, figure 12.

⁽⁴¹⁾ Voir aussi le considérant 25 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁴²⁾ Source: enquête de Charterhouse Research sur les services bancaires aux entreprises, quatrième trimestre 2016 pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 25 millions de GBP. Données sur 12 mois glissants. Données pondérées par région et chiffre d'affaires représentatif des entreprises en Grande-Bretagne. Estimation de la taille totale du marché de [...].

- b) que les autorités britanniques ont apporté un certain nombre de modifications à l'ensemble de mesures proposé pour résoudre les points clés soulevés par les parties intéressées. Les autorités britanniques considèrent que la solution de rechange révisée répond aux préoccupations des tiers, équivaudra à la cession de Rainbow (pour ce qui est de l'effet sur RBS et du marché dans son ensemble) et sera efficace pour stimuler la concurrence au Royaume-Uni des services bancaires aux PME.
- c) qu'en ce qui concerne l'observation relative à la nécessité d'assurer l'indépendance de l'organisme, les autorités britanniques font remarquer que l'organisme sera lié par l'acte-cadre relatif aux aides d'État ⁽⁴³⁾ qui stipule les fonctions et les devoirs de l'organisme et qui en détermine les obligations et restrictions. De plus, un particulier ne peut être nommé administrateur de l'organisme s'il occupe simultanément un poste (autre qu'un poste non exécutif qui n'est pas le poste de président ou un poste équivalent) ou un poste de cadre supérieur dans un organisme du secteur public ou s'il est directeur ou cadre supérieur au sein du groupe RBS ou s'il est apparenté (ou s'il est l'associé d'une partie liée) de RBS.

4.2. OBSERVATIONS SUR LE FONDS DE CAPACITÉ POUR LES PME

4.2.1. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LE FONDS DE CAPACITÉ POUR LES PME

- (69) Un certain nombre de parties intéressées indiquaient que la taille du fonds de capacité pour les PME devrait être augmentée, car cela aurait un effet plus important sur la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME.
- (70) D'autres signalaient qu'une fragmentation des fonds entre un grand nombre de banques, de sorte qu'aucune ne peut réaliser d'investissement significatif, n'aura aucune incidence importante sur la concurrence ou la concentration. Au lieu de prévoir des décaissements égaux dans chacune des caisses, la taille des décaissements devrait varier afin de prendre en compte les besoins réels et les projets d'investissement du demandeur.
- (71) Un certain nombre de parties ont aussi fait valoir que le fonds de capacité pour les PME devrait être davantage ouvert aux institutions qui ont une capacité peu élevée en matière de CCE et que les établissements non bancaires (organismes de crédit hypothécaire, par exemple) devraient pouvoir bénéficier du fonds de capacité.

4.2.2. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BRITANNIQUES SUR LE FONDS DE CAPACITÉ POUR LES PME ET SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (72) Les autorités britanniques considèrent qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que le fonds de capacité pour les PME, en particulier lorsqu'il est associé au dispositif d'incitation au transfert, permettra d'augmenter les parts de marché des entités *challenger* et entraînera par conséquent une diminution correspondante de la part de marché de RBS.
- (73) Les autorités britanniques considèrent que le fonds de capacité augmentera les parts de marché des entités *challenger* car il améliorera sensiblement les paramètres économiques des banques qui pénètrent sur le marché des services bancaires aux PME (et, si elles le souhaitent, sur celui des services bancaires de type *mid-corporate*) ou qui développent leurs capacités existantes. Pour illustrer le concept sous-jacent, un projet «à la limite» de 10 millions de GBP pourrait devenir intéressant, grâce à une subvention de 3 millions de GBP provenant du fonds qui augmenterait, pour le rendre viable et durable, un retour sur investissement initialement inférieur au coût du capital.
- (74) En réponse aux observations des parties intéressées, les autorités britanniques ont apporté les modifications suivantes à la solution de rechange:
- a) la taille du fonds de capacité pour les PME auquel les entités *challenger* ont accès sera augmentée. Les décaissements les plus importants du fonds de capacité et d'innovation viseront les entités *challenger* ayant déjà de fortes capacités en matière de CCE. Ils devraient générer les effets les plus importants sur la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME et dans les délais les plus courts, puisque ces banques ont déjà consacré du temps et de l'argent à la création de leurs produits de CCE ainsi qu'aux infrastructures de distribution associées.
- b) le fonds de capacité pour les PME sera combiné avec le fonds d'innovation. La distinction entre les caisses 1 et 2 sera supprimée. La flexibilité sera accrue pour améliorer les perspectives des banques dont la capacité existante en matière de CCE est peu élevée et pour que les établissements non bancaires accèdent à des décaissements importants du fonds de capacité et d'innovation.

⁽⁴³⁾ Voir la note de bas de page 23.

4.3. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF D'INCITATION AU TRANSFERT

4.3.1. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LE DISPOSITIF D'INCITATION AU TRANSFERT

- (75) Certaines parties intéressées ont demandé si le montant de la prime proposée inciterait un nombre suffisant de clients à entreprendre les inévitables démarches liées au transfert. L'histoire montre que les clients sont inertes et le processus de transfert devrait être clair et fluide pour les clients. Afin de faciliter les transferts, RBS devrait aussi partager des informations sur ses clients avec les entités *challenger* (notamment leur historique de crédit). Certaines parties intéressées ont aussi indiqué la nécessité de fournir les antécédents des clients afin d'évaluer leur solvabilité.
- (76) Selon un certain nombre d'observations, le montant des primes devait être augmenté pour que les transferts se concrétisent (en liaison avec la complexité et à la taille du client), ce qui nécessiterait une augmentation significative du montant global alloué au dispositif d'incitation au transfert.
- (77) Selon d'autres, la durée du dispositif d'incitation au transfert devait être suffisante afin que le temps ne soit pas une contrainte importante. De plus, un élargissement automatique du périmètre de la clientèle (si le niveau de transfert souhaité n'est pas atteint) a été proposé.
- (78) Plusieurs parties intéressées ont suggéré que la solution de rechange devait aussi mettre l'accent sur le transfert de prêts en sus du transfert des CCE, étant donné que la priorité donnée aux CCE occulte la nécessité d'une plus grande concurrence sur le marché des prêts aux PME. L'ensemble de mesures serait trop axé sur les fournisseurs de CCE. Le marché des prêts aux PME est considéré comme beaucoup plus rentable que celui des CCE et la distorsion de la concurrence doit aussi y être corrigée. Les observations soulignent aussi que les entités *challenger* actuelles sont désavantagées, étant donné que les quatre plus grandes banques sont autorisées à utiliser un modèle fondé sur les notations internes avancées plutôt qu'un modèle de capital normalisé: cela permet aux quatre banques d'offrir de meilleurs prix pour les prêts que ceux que pratiquent les entités *challenger*.
- (79) Certaines parties intéressées ont suggéré que RBS devrait être obligée de céder ses clients (y compris par des ventes forcées de CCE ou de prêts), plutôt que de donner la possibilité aux clients de changer de banque. D'autres suggèrent que RBS devrait s'engager à transférer un nombre minimum de CCE nets et qu'une pénalité pourrait lui être imposée en cas de manquement.
- (80) Certains suggèrent aussi que le dispositif d'incitation au transfert ne devrait commencer qu'après qu'elles ont pu mettre en œuvre les investissements permis par le fonds de capacité pour les PME.

4.3.2. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BRITANNIQUES SUR LE DISPOSITIF D'INCITATION AU TRANSFERT ET SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (81) En ce qui concerne le dispositif d'incitation au transfert inclus dans la solution de rechange initiale, les autorités britanniques considèrent:
- a) que la taille actuelle du fonds est en mesure d'entraîner une réduction de plus de 2 % de la part de marché actuelle de RBS. La réduction ciblée de deux points de pourcentage a été spécifiquement conçue pour inciter un plus grand nombre de grosses PME à transférer leurs comptes. Rien n'empêche les clients de RBS de continuer à se tourner vers les entités *challenger* (sans versement de prime) et de continuer ainsi à réduire davantage la part de marché de RBS. En effet, ils sont beaucoup plus susceptibles de le faire à la suite du démarchage des entités *challenger*;
 - b) que le dispositif d'incitation au transfert comporte des mesures incitant au transfert potentiellement beaucoup plus efficaces que celles existant sur le marché. En outre, elles devraient être versées en plus des mesures incitatives déjà disponibles;
 - c) que les entités *challenger* se livreront une concurrence féroce pour les clients et créeront des offres suffisamment attrayantes pour inciter les clients à transférer leurs comptes. Il existe clairement une demande sur le marché pour ces clients;
 - d) que le transfert vers une entité *challenger* au Royaume-Uni a été facilité pour de nombreux clients à la suite de l'introduction du CASS en 2013. Les clients de type CCE utilisent déjà le CASS pour quitter RBS au profit des entités *challenger*;

- e) que RBS a l'intention d'atténuer ou de contrer la résistance des clients face à l'opportunité d'un transfert en s'engageant à prendre des mesures jugées concurrentielles par la CMA ⁽⁴⁴⁾, notamment en informant les clients admissibles sur le CASS et en aidant les clients en ce qui concerne les demandes de données;
- f) que RBS serait tenue de s'engager auprès d'un groupe défini de ses clients (notamment en leur fournissant des documents d'information), au nom des entités *challenger*, sur les avantages d'un transfert; et
- g) que le dispositif d'incitation au transfert comporte divers mécanismes de garantie intégrés pour assurer qu'un nombre de transferts suffisant aura lieu. Par exemple: l'organisme chargé de superviser le dispositif aurait la capacité: i) d'exiger que RBS augmente la fréquence de ses campagnes d'information; ou ii) de prolonger de 12 mois au maximum la période d'attribution des primes; ou iii) de restructurer la formule des primes, après un certain temps, afin d'améliorer l'efficacité du dispositif; et iv) en cas de sous-utilisation des primes, d'imposer à RBS le paiement d'un multiplicateur, comme indiqué aux considérants 52 et 53.
- (82) En réponse aux observations des parties intéressées, les autorités du Royaume-Uni déclarent être convaincues qu'un nombre suffisant de clients de type PME bénéficieraient des incitations financières proposées car:
- a) du point de vue historique, les mesures incitatives ont donné lieu à des transferts de clients, comme en témoignent aussi le rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers et les recherches que RBS a commandées à Charterhouse ⁽⁴⁵⁾ «[...]» ⁽⁴⁶⁾;
- b) le processus de transfert est susceptible d'être fluide pour les clients car la plupart d'entre eux profitent du dispositif d'incitation au transfert pour procéder à leur transfert par l'intermédiaire du CASS. Cependant, la législation sur la protection des données limitera probablement le partage des antécédents financiers des clients ou d'autres informations les concernant;
- c) les clients du périmètre d'activités de W&G ne sont pas moins susceptibles de transférer leurs comptes. RBS déclare que les taux de transfert et de perte des clients relevant du périmètre d'activités de W&G correspondent globalement à ceux du noyau de clients de RBS et que les clients de W&G étaient supposés quitter le groupe RBS depuis 2010;
- d) des mécanismes de protection et de lutte contre les fraudes existent afin de garantir le transfert des clients. L'organisme a le pouvoir d'imposer une pénalité financière à RBS si les primes de CCE n'ont pas été utilisées au cours de la durée de fonctionnement du dispositif (c'est-à-dire le multiplicateur). En outre, l'organisme sera en mesure de modifier le montant des primes versées afin d'en garantir l'efficacité optimale et de forcer RBS à augmenter la fréquence des activités de marketing relatives au dispositif. De plus, le périmètre d'activités et la durée du dispositif seront augmentés si certains niveaux de transfert ne sont pas atteints.
- (83) En outre, en réponse aux observations des parties intéressées, les autorités britanniques considèrent
- a) que les clients transféreraient leurs autres produits bancaires (par exemple des prêts) en plus de leurs CCE. La CMA a constaté que «la grande majorité des PME qui sont à la recherche d'un financement se rendent à la banque où ils détiennent leur CCE... plus de 90 % des PME britanniques se sont rendues à leur banque principale pour obtenir un découvert, un prêt et une carte de crédit» ⁽⁴⁷⁾; et
- b) qu'il est préférable de donner les moyens aux clients de prendre eux-mêmes la décision de changer de banque que d'effectuer des cessions forcées, car un client responsabilisé devrait être plus enclin à s'intéresser à sa nouvelle banque et à changer d'établissement à l'avenir s'il peut obtenir une meilleure offre auprès d'une autre banque. Cette conception est aussi défendue dans le rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers, selon lequel «une cession pourrait entraîner une mobilisation temporaire accrue des clients, particulièrement chez ceux qui considèrent avoir été transférés vers une «nouvelle» banque contre leur gré, mais ce n'est clairement pas une manière souhaitable de susciter une mobilisation plus soutenue des clients» ⁽⁴⁸⁾. Au lieu de cela, la CMA a constaté que les mesures correctives non structurelles «ciblant directement les causes sous-jacentes de l'AEC, par exemple, en améliorant la mobilisation des clients et en facilitant les transferts, sont beaucoup plus efficaces pour résoudre les problèmes de concurrence que nous avons relevés ...» ⁽⁴⁹⁾ Le dispositif d'incitation au transfert sensibilisera les clients de type PME à un grand

⁽⁴⁴⁾ Le rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers (9 août 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

⁽⁴⁵⁾ RBS a chargé Charterhouse de mener des recherches auprès de clients admissibles de type PME dans le périmètre d'activités de W&G afin d'étudier leurs attitudes à l'égard du transfert et l'effet des mesures incitatives sur la probabilité qu'ils procèdent à un transfert. Les recherches se sont concentrées sur les clients du secteur des services bancaires aux entreprises qui représentent [...] des [...] clients du périmètre d'activités de W&G. Les recherches étaient à la fois quantitatives (avec un échantillon représentatif de [...] clients interrogés) et qualitatives ([...] entretiens approfondis).

⁽⁴⁶⁾ Réponse de RBS à la décision d'ouvrir la procédure, paragraphe 4.12.

⁽⁴⁷⁾ Rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers, paragraphe 8.169.

⁽⁴⁸⁾ Rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers, paragraphe 17.19.

⁽⁴⁹⁾ Rapport final de l'enquête de la CMA sur le marché bancaire des particuliers, paragraphe 17.14.

nombre d'enseignes d'entités *challenger* grâce à un démarchage ciblé, encourageant le client à s'intéresser aux options et enseignes de la entités *challenger bank* avant de décider laquelle choisir.

- (84) En réponse aux observations des parties intéressées et à leur propre étude du marché, les autorités britanniques ont aussi apporté les modifications suivantes au dispositif d'incitation au transfert:
- le montant total du dispositif passera de 175 millions de GBP à 350 millions de GBP dont 225 millions de GBP seront disponibles pour les primes pour CCE. Une enveloppe de 50 millions de GBP sera disponible pour les primes liées aux prêts afin de répondre à l'observation selon laquelle le programme devrait s'appliquer au transfert de prêts en plus du transfert de CCE. Un montant de 75 millions GBP sera aussi disponible pour faciliter les transferts (indemnisation des frais de résiliation liés au transfert des prêts ou d'autres frais externes tels que des frais juridiques);
 - avec l'augmentation de sa taille, le dispositif d'incitation au transfert visera aussi un transfert de 3 % de part de marché au lieu des 2 % initiaux; et
 - RBS commencerait à diffuser auprès des clients des informations sur le dispositif d'incitation au transfert environ trois mois après le lancement de l'ensemble de mesures et après l'attribution des premières subventions du fonds de capacité.

4.4. OBSERVATIONS SUR LE DISPOSITIF D'ACCÈS AUX AGENCES

4.4.1. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LE DISPOSITIF D'ACCÈS AUX AGENCES

- (85) Un certain nombre de parties intéressées ont mis en doute les avantages que le dispositif d'accès aux agences aurait sur la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME, parce que la gestion et le financement du dispositif seraient contraignants pour les clients et les entités *challenger* concernées et pourraient détourner inutilement les ressources de l'organisme.
- (86) Un petit nombre de parties intéressées étaient favorables au dispositif d'accès aux agences et pensaient pouvoir en tirer parti.

4.4.2. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BRITANNIQUES SUR LE DISPOSITIF D'ACCÈS AUX AGENCES ET SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (87) Compte tenu des observations reçues selon lesquelles le dispositif d'accès aux agences ne présentera probablement qu'un intérêt limité pour les entités *challenger*, bien qu'il soit important pour quelques-unes d'entre elles, le dispositif d'accès aux agences sera conservé, mais avec les révisions suivantes:
- le dispositif d'accès aux agences ne sera ouvert qu'aux clients qui ont transféré leurs comptes dans le cadre du dispositif d'incitation au transfert (et si la banque concernée participant au dispositif d'incitation au transfert a conclu un acte interbancaire d'agences avec RBS).
 - les banques n'auront plus accès aux agences gratuitement, mais leurs clients admissibles pourront y accéder selon des conditions commerciales raisonnables et non discriminatoires. Les banques pourront utiliser le fonds de capacité et d'innovation ou les primes reçues dans le cadre du dispositif d'incitation au transfert pour couvrir ce coût. Les fonds économisés ont été réaffectés à d'autres volets de la solution de rechange.

4.5. OBSERVATIONS SUR LE FONDS D'INNOVATION

4.5.1. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LE FONDS D'INNOVATION

- (88) Certaines parties intéressées ont critiqué le fonds d'innovation proposé, le jugeant inutile et estimant que, compte tenu de sa nature à long terme, il n'aurait pas d'incidence significative sur la concurrence et n'aurait aucun effet sur la position de RBS sur le marché britannique des services bancaires aux PME. Elles ont fait valoir qu'il serait préférable d'allouer les financements provenant du fonds d'innovation à d'autres éléments de l'ensemble de mesures.
- (89) Quelques observations sur le fonds d'innovation étaient positives: il contribuerait ainsi à accélérer l'innovation dans le secteur des services bancaires aux PME. Certaines parties intéressées ont aussi soutenu que les banques et les organismes de crédit hypothécaire devraient également pouvoir bénéficier des avantages de ces financements.

4.5.2. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BRITANNIQUES SUR LE FONDS D'INNOVATION ET SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (90) En réponse aux observations reçues, les autorités britanniques proposent de fusionner le fonds d'innovation avec le fonds de capacité pour les PME afin de créer un fonds d'innovation et de capacité. Cette fusion vise à répondre aux préoccupations concernant l'existence de deux fonds distincts en permettant une plus grande flexibilité quant aux personnes pouvant présenter une demande et à la façon dont les fonds sont alloués, tout en préservant les avantages du financement des innovations pour les PME.

5. APPRÉCIATION DES MESURES/AIDES

5.1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (91) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont interdites, 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. La Commission observe que les autorités britanniques considèrent qu'aucune aide d'État supplémentaire ne serait accordée dans le cadre de la solution de rechange révisée.
- (92) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: i) la mesure doit être imputable à l'État et être financée au moyen de ressources d'État; ii) elle doit procurer un avantage à son bénéficiaire; iii) cet avantage doit être sélectif; et iv) cette mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence avec des effets possible sur les échanges entre États membres.

5.1.1. AIDE POTENTIELLE À RBS

- (93) La solution de rechange révisée décrite à la section 2.3 représente un coût financier pour RBS. Sur la base des données fournies par les autorités britanniques, il est estimé à environ 833 millions de GBP ⁽⁵⁰⁾, avec un coût concomitant lié à la perte de bénéfices ⁽⁵¹⁾. L'État n'allouera aucune ressource publique à RBS pour financer ces mesures. Le coût de la solution de rechange révisée sera entièrement assumé par RBS.
- (94) Étant donné que la solution de rechange révisée n'engage aucune ressource publique en faveur de RBS, il n'est pas nécessaire d'évaluer les autres conditions cumulatives nécessaires pour qu'une mesure puisse être considérée comme une aide d'État. Par conséquent, la solution de rechange n'implique pas une aide nouvelle à RBS.

5.1.2. AIDE POTENTIELLE AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA SOLUTION DE RECHANGE

- (95) La Commission observe qu'il n'existe aucun lien direct entre les aides d'État accordées à RBS en 2008 et 2009 et la solution de rechange révisée décrite à la section 2.3. En effet, dans la procédure menant à la décision de restructuration, les autorités britanniques se sont engagées à céder Rainbow et l'approbation de l'aide reposait sur cet engagement. La solution de rechange a été proposée huit ans après l'octroi à RBS de la dernière aide au capital. Par conséquent, il peut être exclu que la solution de rechange soit directement liée à, ou financée par, l'aide dont a bénéficié RBS en 2008 et 2009.
- (96) Il convient toutefois de noter que, comme indiqué au considérant 15, l'État détient toujours 71,2 % des actions de RBS. Cela indique que la charge financière de la solution de rechange est indirectement, mais en grande partie, assumée par l'État en tant qu'actionnaire majoritaire. En outre, les autorités britanniques ont été étroitement associées à l'élaboration de la solution de rechange, ce qui pourrait indiquer que l'élaboration de cet ensemble de mesures est imputable à l'État. De plus, la solution de rechange pourrait conférer un avantage sélectif aux sociétés pouvant en bénéficier. La mesure est aussi conçue de manière à canaliser ses effets vers les entités *challenger*.
- (97) Toutefois, même si la solution de rechange était considérée comme une aide d'État accordée aux banques qui en bénéficieraient, la Commission considère qu'elle est compatible en ce qu'elle constitue un élément indispensable des engagements sur la base desquels les mesures d'aide en faveur de RBS sont considérées comme étant compatibles au regard de la décision de restructuration, de la décision de restructuration modifiée et de la présente décision ⁽⁵²⁾.

5.1.3. CONCLUSION SUR L'EXISTENCE DE NOUVELLES AIDES

- (98) Compte tenu des éléments examinés à la section 5.1.1, la Commission conclut que la solution de rechange révisée ne peut pas être considérée comme une nouvelle aide d'État accordée à RBS.

⁽⁵⁰⁾ Cela comprend la mise de fonds initiale de 425 millions de GBP du fonds de capacité et d'innovation (considérant 43), le financement de la création et du fonctionnement de l'organisme de 20 millions de GBP (note de bas de page 31), le coût d'investissement du dispositif d'incitation au transfert de 350 millions de GBP (considérant 13) et les frais d'exploitation estimées de 38 millions de GBP pour sa mise en œuvre par RBS (note de bas de page 36).

⁽⁵¹⁾ Les autorités britanniques estiment les coûts dus à la réduction continue des bénéfices à environ [...] GBP par an (note de bas de page 36).

⁽⁵²⁾ Voir l'analyse à la section 5.2 de la présente décision.

- (99) Comme expliqué à la section 5.1.2, même en assimilant la solution de rechange à une aide d'État octroyée aux banques qui en bénéficient, cette aide est considérée comme étant compatible au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE en ce qu'elle constitue un élément indispensable des engagements sur le fondement desquels les mesures d'aide initiales en faveur de RBS sont considérées comme compatibles dans le cas présent. La compatibilité de l'aide existante accordée à RBS pour remplacer l'engagement de cession par la solution de rechange est analysée au point 5.2 de la présente décision.

5.2. COMPATIBILITÉ

- (100) Même si la solution de rechange révisée ne semble pas comporter de nouvelles aides d'État pour RBS, l'aide existante a été autorisée, entre autres, en tenant compte de l'engagement de vendre Rainbow. Les autorités britanniques demandent à présent de remplacer cet engagement par un autre ayant trait à la solution de rechange révisée. Par conséquent, la Commission doit évaluer si le remplacement proposé modifierait la conclusion selon laquelle l'aide existante accordée à RBS est compatible avec le marché intérieur.
- (101) Une décision de restructuration, telle que la décision de restructuration modifiée, peut en principe être modifiée par la Commission lorsque cette modification est fondée sur de nouveaux engagements considérés comme équivalents à ceux prévus initialement ⁽⁵³⁾. Dans cette situation, les mesures d'aide existantes demeureraient compatibles au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE si l'équilibre global de la décision initiale demeure inchangé. Pour préserver l'équilibre initial, le remplacement de l'engagement de cession par la solution de rechange ne devrait pas avoir de répercussions négatives sur la viabilité du bénéficiaire de l'aide, l'ensemble des engagements devant demeurer équivalent, en termes de répartition des charges et de mesures compensatoires, compte tenu des exigences énoncées dans la communication sur les restructurations ⁽⁵⁴⁾.

5.2.1. VIABILITÉ

- (102) La Commission doit évaluer si les modifications apportées aux engagements modifiés remettent en question la conclusion formulée dans la décision de restructuration modifiée quant à la capacité de RBS à rétablir sa viabilité sans nécessiter d'autres aides d'État.
- (103) Selon l'estimation fournie par les autorités britanniques (voir le tableau 3), le coût de la solution de rechange n'est pas plus élevé que celui de la cession de Rainbow. Par conséquent, la Commission estime que le changement au profit de la solution de rechange n'aurait aucune incidence significative sur la viabilité de RBS.
- (104) Il convient aussi de noter que Rainbow n'est pas une entité déficitaire ⁽⁵⁵⁾. Par conséquent, les modifications apportées aux engagements modifiés visant à permettre à RBS de conserver Rainbow n'auraient pas d'incidence négative sur la rentabilité de RBS.
- (105) La Commission conclut à titre préliminaire que les modifications proposées par les autorités britanniques ne mettent pas en péril la viabilité de RBS.
- (106) RBS a connu des pertes significatives attribuables aux actionnaires ordinaires depuis 2008 ⁽⁵⁶⁾ qui résultent principalement de l'accumulation de postes exceptionnels importants tels que des amendes et des transactions relatives à des fautes commises antérieurement et à la vente abusive de certains produits, des coûts de restructuration et des pertes plus élevées que prévu sur des actifs non stratégiques. La Commission doit donc évaluer si sa conclusion selon laquelle RBS sera en mesure de rétablir sa rentabilité et sa viabilité sans une autre aide d'État est toujours valable.
- (107) La Commission fait remarquer que les résultats de RBS au premier semestre 2017 indiquent que sa rentabilité s'est améliorée ⁽⁵⁷⁾. Au 1^{er} semestre 2017, RBS a déclaré avoir dégagé un bénéfice d'exploitation de 939 millions de GBP pour les actionnaires ordinaires.
- (108) Les ratios de fonds propres de base de catégorie 1 se sont encore améliorés depuis 2013 et le bénéfice d'exploitation de base reste positif, comme indiqué au considérant 11 de la décision d'ouvrir la procédure.
- (109) Par conséquent, la Commission considère que les modifications apportées ne remettent pas en question la conclusion formulée dans la décision de restructuration modifiée quant à la capacité de RBS à rétablir sa viabilité.

⁽⁵³⁾ Considérant 65 de la décision de restructuration modifiée.

⁽⁵⁴⁾ Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État (JO C 195 du 19.8.2009, p. 9).

⁽⁵⁵⁾ Le bénéfice d'exploitation de W&G s'élevait à 345 millions de GBP en 2016, à 431 millions de GBP en 2015 et à 467 millions de GBP en 2014 (source: analyse sectorielle des rapports annuels de RBS).

⁽⁵⁶⁾ Considérant 10 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁵⁷⁾ <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

5.2.2. RÉPARTITION DES CHARGES

- (110) La décision de restructuration modifiée indique que la cession de Rainbow a été prise en compte en tant que mesure destinée à limiter les distorsions de la concurrence et qu'elle ne constituait ni une mesure de répartition des charges ni une mesure visant à limiter les coûts de restructuration ⁽⁵⁸⁾. Telle que proposée, la solution de rechange révisée n'a aucune incidence sur l'évaluation de la répartition des charges que la Commission avait réalisée précédemment.
- (111) Les modifications signalées n'ont aucune incidence sur la répartition des charges figurant dans la décision de restructuration et la décision de restructuration modifiée.

5.2.3. MESURES VISANT À LIMITER LES DISTORSIONS DE LA CONCURRENCE

- (112) En vertu de la décision de restructuration modifiée ⁽⁵⁹⁾, l'objectif principal de l'engagement de cession de Rainbow était de limiter la distorsion de la concurrence que l'aide accordée à RBS aurait pu générer. Plus précisément, l'engagement de céder Rainbow visait à éviter que le montant très élevé des aides d'État accordées à RBS en 2008 et 2009 n'entraîne une distorsion indue de la concurrence sur le marché britannique des services bancaires de type *mid-corporate* et PME, dominé par RBS ⁽⁶⁰⁾. Afin d'éviter de renforcer la position de RBS sur ce marché et de réduire ainsi la concurrence, les autorités britanniques se sont engagées à ce que RBS cède une entité représentant une part de marché de 5 % sur le marché britannique des services bancaires de type *mid-corporate* et PME ⁽⁶¹⁾.
- (113) Telle que décrite à la section 3.3, la solution de rechange vise à remédier à la distorsion de la concurrence, tout comme l'engagement de céder Rainbow qu'elle remplace.
- (114) La Commission doit donc évaluer si la solution de rechange révisée est équivalente à l'engagement de cession qu'il remplacera.

5.2.3.1. *Conception des mesures individuelles*

- (115) La solution de rechange se compose essentiellement de deux mesures individuelles. La Commission a l'intention d'évaluer l'équivalence au niveau des mesures individuelles et au niveau de l'ensemble des mesures.

Fonds de capacité et d'innovation

- (116) La Commission observe que l'octroi de fonds provenant du fonds de capacité et d'innovation ⁽⁶²⁾ aux entités *challenger* en vue d'accroître leur capacité à offrir des services bancaires aux PME permettra probablement d'augmenter la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME.
- (117) Au vu des observations des parties intéressées qu'elle a reçues au sujet de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission constate que la distribution des fonds sous forme de subventions de différents montants, allant jusqu'à 120 millions de GBP, permet de renforcer les offres bancaires de plusieurs entités et d'offrir un plus grand choix sur le marché.
- (118) L'intérêt des parties intéressées pour ces fonds et les observations sur la façon dont elles utiliseraient les fonds qu'elles pourraient recevoir du fonds de capacité et d'innovation confirment que le fonds de capacité aura un effet positif sur la concurrence sur le marché.
- (119) Au vu des observations des parties intéressées, le montant des versements correspond grosso modo à celui dont certaines parties intéressées ont indiqué avoir besoin pour être incitées à investir dans leurs capacités bancaires de type PME. Les décaissements provenant des fonds seront mis en concurrence, la plupart des financements étant octroyés aux entités qui sont en mesure de présenter à l'organisme les arguments les plus solides en faveur de leur compétitivité. La Commission estime que le montant des subventions du fonds d'innovation et de capacité est approprié et que la concurrence aura une incidence plus importante sur le marché.

⁽⁵⁸⁾ Considérant 78 de la décision de restructuration modifiée.

⁽⁵⁹⁾ Considérant 82 de la décision de restructuration modifiée.

⁽⁶⁰⁾ Considérant 238 de la décision de restructuration.

⁽⁶¹⁾ Considérant 29 de la décision de restructuration modifiée.

⁽⁶²⁾ Telle que décrite en détail aux considérants 26 à 43 de la présente décision.

- (120) La Commission note que, sur un total de 425 millions de GBP, les ressources du fonds de capacité et d'innovation privilégient quatre grandes dotations qui représentent conjointement 330 millions de GBP. En effet, il existe un écart important entre la part de marché des quatre principales banques britanniques pour les services bancaires aux PME ⁽⁶³⁾ et celle des entités *challenger*. En outre, parmi les entités *challenger*, il existe une grande différence entre celles dont les services bancaires aux PME sont bien établis et celles qui viennent d'entrer sur le marché ou qui offrent une gamme limitée de produits, ciblant souvent les PME les plus petites. La cession de Rainbow visait à créer une banque active sur les segments *mid-corporate* et PME qui, même si elle était plus petite que les quatre banques majeures en ce domaine, serait néanmoins suffisamment grande pour leur faire front. La concentration de la plupart des fonds au profit des quelques entités *challenger* qui ont déjà de fortes capacités en matière de CCE pour les PME est supposée avoir l'incidence la plus importante sur la concurrence sur le marché et renforcera significativement la position d'une ou plusieurs entités. Cela augmentera donc l'équivalence avec l'effet qu'aurait eu la cession de Rainbow, par rapport à un ensemble de mesures qui aurait privilégié les nouveaux arrivants ou les banques n'offrant qu'une gamme limitée de produits bancaires aux PME, lesquelles se contentent souvent de cibler les PME les plus petites.
- (121) Selon les observations des parties intéressées, il est important que les entités *challenger* développent d'abord des capacités supplémentaires venant appuyer leurs démarches visant à convaincre les clients de W&G de changer de banque à l'aide du dispositif d'incitation au transfert. La Commission estime que le délai de trois mois après l'octroi d'une subvention par le fonds de capacité et d'innovation permet aux entités *challenger* de planifier et de réaliser des investissements supplémentaires sans retarder inutilement l'application du dispositif d'incitation au transfert.

Le dispositif d'incitation au transfert

- (122) La Commission observe que le dispositif d'incitation au transfert ⁽⁶⁴⁾ permettra d'accroître la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME grâce au transfert des clients de RBS vers les entités *challenger*. L'application dudit dispositif vise à transférer une clientèle représentant 3 points de pourcentage de la part de marché de RBS au Royaume-Uni sur le segment des services bancaires aux PME (en nombre de PME).
- (123) Le dispositif d'incitation au transfert entraînerait une réduction de la part de marché de RBS de plus de 3 points de pourcentage en nombre de PME, mais alors le portefeuille de clients transférés comporterait une proportion plus élevée de petites PME. En effet, comme le montant de financement disponible pour la mesure B est plafonné, le transfert d'un plus grand nombre de clients implique nécessairement une diminution de la moyenne des primes. Les clients transférés seraient donc des PME très petites, ce qui n'était pas l'objectif de la cession de Rainbow. En conclusion, lors de l'évaluation de l'équivalence, il convient de prendre en compte que le dispositif d'incitation au transfert est conçu pour que le transfert de la part de marché de RBS soit limité à 3 points de pourcentage.
- (124) En ce qui concerne la probabilité que la réduction de 3 points de pourcentage soit atteinte, la Commission observe que les offres des entités *challenger* devront être suffisamment attrayantes pour convaincre le plus grand nombre de clients à transférer leurs comptes. Au vu des observations des parties intéressées, du montant de la prime mentionné dans les recherches que RBS a commandées à Charterhouse ⁽⁶⁵⁾ et de la hausse des financements disponibles pour la mesure B, la Commission considère que le dispositif est désormais suffisamment important pour inciter le transfert d'un nombre de clients équivalent à une part de marché de 3 points de pourcentage.
- (125) La Commission considère que la prorogation de la durée, l'élargissement du périmètre d'activités et le multiplicateur, décrits aux considérants 52 et 53, constituent des garanties importantes qui l'incitent à penser que le transfert de 3 points de pourcentage de parts de marché sera possible.
- (126) La Commission considère aussi que les CCE constituent un produit «passerelle» pour les PME, lesquelles qui se tournent généralement vers leur fournisseur de CCE lorsqu'elles recherchent d'autres services bancaires tels que des prêts ⁽⁶⁶⁾. Selon elle, les mesures incitatives visant à transférer les CCE incitent donc aussi les clients à transférer leurs produits de prêt.

⁽⁶³⁾ RBS, Lloyds Banking Group, HSBC et Barclays.

⁽⁶⁴⁾ Le dispositif d'incitation au transfert est décrit aux considérants 44 à 58 de la présente décision.

⁽⁶⁵⁾ Mentionnées au considérant 82(a) et dans la note de bas de page 45.

⁽⁶⁶⁾ Comme expliqué au considérant 83(a).

- (127) La Commission observe que les primes pour prêts décrites au considérant 48 permettraient aux entités *challenger* d'inciter davantage de clients de type PME à transférer d'autres produits en même temps que leurs CCE. Le montant des primes pour prêts réduit aussi le désavantage que les parties intéressées ont mentionné en ce qui concerne l'utilisation du modèle de capital normalisé ⁽⁶⁷⁾. Selon elle, cela confirme que la solution de rechange est équivalente à une cession de Rainbow comprenant le transfert de ces prêts à l'acheteur potentiel.
- (128) La Commission note aussi que les 75 millions de GBP destinés à faciliter les transferts (indemnisation des frais de résiliation liés au transfert des prêts ou d'autres frais externes tels que des frais juridiques) et le service britannique de changement de compte courant réduiront les obstacles entravant le transfert des clients vers les entités *challenger*.
- (129) La Commission considère aussi que les pouvoirs et la surveillance de l'organisme ⁽⁶⁸⁾ garantissent l'ajustement du dispositif d'incitation au transfert aux signaux du marché après le lancement du dispositif.
- (130) La Commission ne voit pas d'inconvénient à ce que l'accès aux agences de RBS (tel que décrit au considérant 57) ne soit plus proposé gratuitement, comme cela était envisagé dans la version initiale de la solution de rechange. En effet, les entités *challenger* dont les services bancaires aux PME sont bien établis ont indiqué ne pas avoir besoin d'un tel accès pour pouvoir concurrencer les quatre principales banques auprès des PME. Grâce à la réaffectation aux mesures A et B des fonds initialement alloués au dispositif d'accès aux agences (initialement gratuit), la solution de rechange sera plus efficace pour atteindre le même effet qu'une cession de Rainbow.
- (131) Au vu des changements introduits dans le dispositif d'incitation au transfert, des garanties incluses dans le dispositif et des observations des parties intéressées, la Commission conclut que le dispositif d'incitation au transfert serait tout à fait en mesure de contribuer à un transfert de part de marché de 3 points de pourcentage.

5.2.3.2. Équivalence globale de l'ensemble de mesures par rapport à l'engagement de cession de Rainbow

- (132) Comme indiqué dans la décision d'ouvrir la procédure ⁽⁶⁹⁾, il existe différentes manières d'évaluer l'équivalence de la solution de rechange. En termes de scénario contrefactuel, l'incidence de la solution de rechange peut être comparée à l'effet qu'une vente de Rainbow à un repreneur industriel aurait été supposée avoir si elle avait lieu maintenant («Cession de Rainbow» dans le tableau 3) ou à l'effet que la cession de Rainbow était censée avoir d'après la décision de restructuration («Décision à l'objectif 2009» dans le tableau 3). En ce qui concerne le critère utilisé, il est possible d'évaluer l'équivalence à l'aide de différents indicateurs, tels que l'évolution de la part de marché de RBS dans les services bancaires aux PME, les coûts financiers pour RBS et la taille des actifs et des passifs transférés.
- (133) Le tableau 3 compare les trois scénarios selon différents indicateurs.

Tableau 3

Comparaison des trois scénarios selon différents indicateurs

	Décision à l'objectif 2009	Cession de Rainbow	Solution de rechange révisée
Motivation des engagements	Limitation de la distorsion de la concurrence sur le marché britannique des services bancaires aux PME	Limitation de la distorsion de la concurrence sur le marché britannique des services bancaires aux PME	Limitation de la distorsion de la concurrence sur le marché britannique des services bancaires aux PME
Perte de part de marché de RBS au Royaume-Uni sur le segment des services bancaires aux PME ⁽¹⁾	5 %	[0-5] % [[5-10]]	3 % [[5-10]]
Perte totale de fonds propres ⁽²⁾	[...] GBP	[...] GBP [[...] GBP]	[...] GBP [[...] GBP]

⁽⁶⁷⁾ Comme expliqué au considérant 78.

⁽⁶⁸⁾ Comme expliqué au considérant 51.

⁽⁶⁹⁾ Comme expliqué aux considérants 122 et 123 de la décision d'ouvrir la procédure.

	Décision à l'objectif 2009	Cession de Rainbow	Solution de rechange révisée
Effet du ratio des fonds propres de base de catégorie 1	Sans objet	[...] %	[...] %
Total des transferts d'actifs	20 milliards de GBP	[15-25] milliards de GBP	[0-5] milliards de GBP

(¹) Les chiffres entre crochets pour la cession de Rainbow et la solution de rechange révisée portent sur la perte de part de marché depuis le quatrième trimestre 2011.

(²) Les chiffres entre crochets pour la cession de Rainbow et la solution de rechange révisée comprennent [1-3] milliards de GBP de coûts déjà supportés.

- (134) Dans la décision de restructuration et la décision de restructuration modifiée, la cession de Rainbow a pour but de limiter la distorsion de la concurrence sur le marché britannique des services bancaires de type *mid-corporate* et PME. Les autorités britanniques ont conçu la solution de rechange avec le même objectif.
- (135) Il est possible de comparer les effets des différents scénarios sur la part de marché de RBS au Royaume-Uni en matière de services bancaires aux PME. Selon la décision de restructuration, la cession de Rainbow devait entraîner une perte de part de marché de 5 %, comme décrit au considérant 112 de la décision d'ouvrir la procédure. La solution de rechange devrait aussi entraîner une perte de part de marché allant jusqu'à 3 %, si l'on tient uniquement compte du dispositif d'incitation au transfert. La Commission considère que l'effet du fonds de capacité et d'innovation sera aussi suffisamment important pour permettre aux PME de transférer leurs comptes de RBS vers d'autres banques. Cependant, il est difficile à quantifier.
- (136) Comme l'indiquent les autorités britanniques (⁷⁰), il est raisonnable de tenir compte du fait que depuis la décision de restructuration, RBS a perdu des parts sur le marché britannique des services bancaires aux PME. Les autorités britanniques se sont référées à un fournisseur de données. Malheureusement, celui-ci n'a commencé à calculer les parts de marché qu'à partir du quatrième trimestre 2010. Par conséquent, il n'existe pas de séries chronologiques cohérentes couvrant toute la période depuis 2008 ou 2009. Selon les données que le fournisseur a calculées, la part de marché de RBS atteignait [25-30] % au quatrième trimestre 2010 (premier point de données) sur le segment des services bancaires aux PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 25 millions de GBP. Selon ces données, RBS a perdu [3-7] % de parts de marché entre le quatrième trimestre 2010 et le quatrième trimestre 2016 sur ledit segment (⁷¹). La Commission estime plus prudent d'utiliser la perte de part de marché depuis le quatrième trimestre 2011 ([0-5] %) que depuis le quatrième trimestre 2010 ([3-7] %) parce que le premier point de données (quatrième trimestre 2010) indique une part de marché supérieure à celle communiquée par d'autres sources au moment de la décision de restructuration et on ne peut donc pas exclure qu'il s'agisse d'un pic ponctuel qui ne reflète pas correctement le point de départ en 2008-2009. Par conséquent, la Commission estime qu'il est prudent de quantifier à [0-5] % la part de marché des services bancaires aux PME au Royaume-Uni que RBS avait déjà perdue.
- (137) La diminution de 5 % de la part de marché visée dans la décision de restructuration est dépassée si l'on cumule la perte de part de marché attendue dans la solution de rechange (jusqu'à 3 % pour la seule mesure B) avec la perte de part de marché observée de [0-5] %.
- (138) Sur la base de l'analyse figurant aux considérants 122 à 131, la Commission évalue qu'il est fort probable que la solution de rechange permette d'atteindre un transfert de 3 % de part de marché en nombre de clients de type PME.
- (139) En conclusion, la Commission considère que la solution de rechange permettrait d'atteindre la perte de part de marché des services aux PME prévue en 2009 au moment de la décision de restructuration.
- (140) La Commission observe que la mesure A est destinée aux clients de type PME, mais n'exclut pas que les clients de la catégorie *mid-corporate* puissent bénéficier de la solution de rechange. Le fonds de capacité et d'innovation permettra aux banques d'améliorer et d'étendre leurs offres de services bancaires auprès des grosses PME et donc des entreprises *mid-corporate*. Par exemple, l'une des banques a indiqué dans sa demande, à la suite de la décision d'ouvrir la procédure, qu'elle investirait jusqu'à 25 millions de GBP dans une plateforme sophistiquée de banque en ligne qui fournirait des fonctionnalités numériques perfectionnées (notamment des fonctionnalités de change et de paiements internationaux) aux PME et aux grandes entreprises. Cette banque prévoyait aussi que d'autres plans d'investissement à hauteur de 50 millions de GBP l'aideraient à être présente sur tous les segments de marché.

(⁷⁰) Voir le considérant 68.

(⁷¹) D'après les données de Charterhouse Research fournies par les autorités britanniques (voir la note de bas de page 43).

- (141) La Commission considère aussi que le dispositif d'incitation au transfert (qui est assorti d'importantes primes pour les PME plus grandes et plus complexes) incitera davantage les entités *challenger* à améliorer les produits et services destinés aux PME de plus grande taille. Par conséquent, ces entités amélioreront aussi leur capacité à proposer leurs services à des clients de la catégorie *mid-corporate*.
- (142) La Commission observe aussi que les subventions et les primes des mesures A et B sont concentrées sur les quelques entités *challenger* qui ont déjà de fortes capacités en matière de CCE pour les PME. Ces entités seront aussi celles qui sont les mieux placées pour tenter d'entrer en concurrence sur le segment des *mid-corporate*.
- (143) Selon les données que le fournisseur a calculées, la part de marché de RBS atteignait [30-35] % au quatrième trimestre 2010 (premier point de données) sur le marché des services bancaires des grandes entreprises, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 25 millions de GBP [*corporate*] ⁽⁷²⁾. Selon ces données, RBS a perdu [5-10] % de parts de marché entre le quatrième trimestre 2010 et le deuxième trimestre 2017 sur le segment des services bancaires aux PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 25 millions de GBP ⁽⁷³⁾. La Commission estime plus prudent, sur le modèle des services bancaires aux PME, d'utiliser la perte de part de marché depuis le quatrième trimestre 2011 plutôt que la perte de part de marché depuis le quatrième trimestre 2010. Elle note que la perte de part de marché observée de RBS sur le marché des services bancaires aux grandes entreprises entre le quatrième trimestre 2011 et le quatrième trimestre 2016 ([0-5] %) est analogue à celle observée pour les services aux PME ([0-5] %). La perte de marché observée est encore plus importante sur la période allant du quatrième trimestre 2011 au deuxième trimestre 2017 ([5-10] %).
- (144) La Commission note aussi que les clients de la catégorie *mid-corporate* ont souvent besoin de produits bancaires plus complexes et plus variés. Seul un nombre très limité d'entités *challenger* ont manifesté un réel intérêt pour ces clients ⁽⁷⁴⁾, car la plupart d'entre elles ne disposent pas des capacités pour élaborer ces produits de manière rentable. La Commission estime aussi qu'il est raisonnable d'examiner les observations du Royaume-Uni figurant au considérant 66, point e), qui soulignent que la cession de Rainbow aurait eu une incidence moindre et plus incertaine sur la concurrence dans le segment des services bancaires de type *mid-corporate* que dans celui des services bancaires aux PME.
- (145) Bien que la distorsion de la concurrence soit plus difficile à quantifier en raison des effets indirects de la solution de rechange sur le segment des services bancaires de type *mid-corporate*, la Commission considère que, parallèlement à la perte de marché observée, la solution de rechange aura probablement une incidence sur la concurrence pour les entreprises de la catégorie *mid-corporate* qui sera au moins équivalente à la cession de Rainbow. Par conséquent, elle conclut que les mesures A et B tiennent aussi compte de la distorsion de la concurrence pour les entreprises de la catégorie *mid-corporate*.
- (146) En ce qui concerne les clients des catégories *mid-corporate* et PME, la perte totale de fonds propres estimée selon les différents scénarios peut aussi servir à comparer l'équivalence entre la cession de Rainbow et la solution de rechange.
- (147) La décision de restructuration ne comportait pas d'estimation du coût en capital de la cession de Rainbow. Il est cependant raisonnable d'utiliser l'estimation qu'en ont faite les autorités britanniques dans l'hypothèse d'une vente de Rainbow.
- (148) Le coût supporté par RBS depuis 2009 pour se conformer à l'engagement de cession s'élève à [1-3] milliards de GBP ⁽⁷⁵⁾. Cela couvre plusieurs types de coûts, dont les plus importants sont les coûts techniques de la création d'une plateforme informatique distincte pour Rainbow.
- (149) La perte directe de fonds propres ⁽⁷⁶⁾ de la solution de rechange est moindre que si RBS poursuivait les efforts de cession de Rainbow. Or, en ajoutant les coûts déjà supportés par RBS, la solution de rechange est clairement plus coûteuse que ce que la décision de restructuration envisageait implicitement ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷²⁾ La Commission note qu'aucune donnée distincte n'est disponible pour le segment des services bancaires de type *mid-corporate* et, par conséquent, utilise la part de marché des clients pesant plus de 25 millions de GBP comme indicateur de part de marché.

⁽⁷³⁾ D'après les données de Charterhouse Research fournies par les autorités britanniques.

⁽⁷⁴⁾ Dans le cadre des observations reçues à la suite de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁷⁵⁾ Le montant de [1-3] milliards de GBP a été rapproché des coûts réels comptabilisés dans le cadre du programme de W&G par un consultant externe.

⁽⁷⁶⁾ Le tableau 3 indique la perte totale directe de fonds propres selon les différentes options. La perte totale de fonds propres, si l'on ajoute le coût de [1-3] milliards de GBP déjà supporté par RBS, figure entre crochets.

⁽⁷⁷⁾ La décision de restructuration ne comportait pas d'estimation du coût en capital de la cession de Rainbow. Il est cependant raisonnable d'utiliser l'estimation qu'en ont faite les autorités britanniques dans l'hypothèse d'une vente de Rainbow. Le coût supporté par RBS depuis 2009 pour se conformer à l'engagement de cession s'élève à [1-3] milliards de GBP. Si l'on inclut le coût total de [1-3] milliards de GBP, la perte totale de fonds propres de [...] GBP à [...] GBP dépasse de manière significative le coût en capital de [...] GBP que la perte de Rainbow aurait généré.

- (150) En conclusion, avec un tel indicateur, la solution de rechange telle que présentée par les autorités britanniques n'allège pas la charge financière de RBS par rapport à ce qui était envisagé dans la décision de restructuration; Elle est de fait beaucoup plus coûteuse.
- (151) L'effet du ratio des fonds propres de base de catégorie 1 peut aussi être utilisé pour comparer les différents scénarios. La différence entre cet indicateur et l'indicateur de perte de fonds propres est que le premier tient aussi compte de la réduction des actifs pondérés en fonction du risque: si un scénario provoque une réduction plus importante de ces actifs, il a, pour une perte de fonds propres donnée, un effet moins négatif sur le ratio des fonds propres de base de catégorie 1.
- (152) Les chiffres des fonds propres de base de catégorie 1 ont été fournis par les autorités britanniques. Le tableau 3 indique que c'est la solution de rechange qui a l'effet le plus significatif sur les fonds propres de base de catégorie 1. Cela semble être dû au fait qu'il implique une perte d'actifs moindre. Ainsi, même si la perte de fonds propres est légèrement inférieure, elle a un effet légèrement plus négatif sur le ratio des fonds propres de base de catégorie 1.
- (153) Il est aussi possible de comparer les actifs totaux des différents scénarios. L'effet total de la solution de rechange sur les actifs est significativement plus faible que dans le cas de l'engagement de cession de Rainbow.
- (154) L'engagement de cession de Rainbow visait à céder une entité viable. Pour être une entité viable, Rainbow devait disposer de suffisamment d'actifs et de clients générateurs de revenus pour supporter les coûts de son réseau étendu d'agences et de ses infrastructures. Dès lors, outre les prêts et les dépôts des PME qui étaient au centre de la mesure visant à accroître la concurrence sur le marché des services bancaires aux PME, le périmètre d'activités de Rainbow comprenait aussi un grand nombre de prêts et de dépôts de particuliers.
- (155) La solution de rechange n'envisage pas le transfert des actifs et passifs de particuliers ou d'autres clients n'étant pas des PME. Elle vise le transfert d'une partie des clients de type PME, avec leurs actifs (prêts) et passifs (dépôts). La solution de rechange porte donc sur un montant des actifs transférés nettement moindre, mais elle est supposée produire un résultat similaire sur le marché britannique des services bancaires aux PME.

5.2.3.3. *Conclusion sur l'équivalence de la solution de rechange révisée*

- (156) Depuis le 14 décembre 2009 (date de la décision de restructuration), RBS a véritablement tenté de céder Rainbow, comme en témoignent les procédures successives engagées et l'importance des ressources humaines et financières affectées en ce but.
- (157) Ce faisant, RBS a supporté des coûts importants (voir notamment les estimations des coûts des tentatives de cession de Rainbow indiqués au considérant 148).
- (158) La Commission note aussi que la solution de rechange ne semble pas alléger les exigences qui pèsent sur RBS. Sur le plan financier, outre le coût déjà supporté par RBS par le passé, l'application de la solution de rechange lui impose une charge supplémentaire. Les coûts cumulés depuis 2009 seraient nettement plus élevés que ceux sur lesquels tablait implicitement la décision de restructuration.
- (159) La solution de rechange entraînera, avec les pertes de parts de marché, une diminution totale de la part de marché de RBS sur le segment des services bancaires aux PME au moins équivalente à celle envisagée dans la décision de restructuration. Elle permet donc de dissiper la crainte que RBS utilise l'aide très importante de 2008-2009 pour consolider ou accroître sa part de marché sur ce segment déjà concentré au même titre que si la cession de Rainbow avait eu lieu comme le prévoyait la décision de restructuration.
- (160) La Commission considère donc que la solution de rechange équivaut à la cession de Rainbow pour atteindre l'effet recherché sur la concurrence.
- (161) La Commission note aussi que RBS a mis en œuvre tous les engagements et les engagements modifiés (autres que la cession de Rainbow) de la décision de restructuration et de la décision de restructuration modifiée. Le remplacement notifié d'un seul engagement de cession intervient donc dans le contexte d'une bonne application du reste du plan de restructuration.

6. CONCLUSION

- (162) Au vu de l'évaluation qui précède, les doutes de la Commission quant à l'équivalence de la solution de rechange qu'elle a exprimés dans la décision d'ouvrir la procédure sont dissipés. La modification des engagements n'a aucune incidence sur la conclusion formulée dans la décision de restructuration et la décision de restructuration modifiée. Il convient donc de déclarer l'aide d'État accordée à RBS compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.

- (163) En outre, la Commission conclut que l'aide d'État potentiellement accordée aux bénéficiaires de la solution de rechange devrait être déclarée compatible et constitue un élément indispensable des engagements sur la base desquels les mesures d'aide en faveur de RBS ont été considérées comme compatibles,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le remplacement de l'engagement de cession de Rainbow par la solution de rechange notifiée par le Royaume-Uni pour RBS est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité. Par conséquent, le remplacement de l'engagement de cession de Rainbow par la solution de rechange est autorisé.

Article 2

L'aide d'État potentiellement accordée aux bénéficiaires de la solution de rechange est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.

Article 3

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 18 septembre 2017

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

ISSN 1977-0693 (édition électronique)
ISSN 1725-2563 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR