



Bruxelles, le 10 février 2021
REV1 – remplace la communication du
18 janvier 2021

COMMUNICATION AUX PARTIES PRENANTES

RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET REGLES DE L'UNION APPLICABLES DANS LE DOMAINE DES AIDES D'ÉTAT

Depuis le 1^{er} février 2020, le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union européenne et est devenu un «pays tiers»¹. L'accord de retrait² prévoyait une période de transition, qui a pris fin le 31 décembre 2020. L'accord de retrait prévoyait également, dans certains cas, des dispositions relatives à la séparation à la fin de la période de transition.

La situation juridique applicable depuis la fin de la période de transition est rappelée à toutes les parties intéressées (partie A ci-dessous). La présente communication explique également les règles applicables à l'Irlande du Nord après la fin de la période de transition (partie B ci-dessous).

A. SITUATION JURIDIQUE DEPUIS LA FIN DE LA PERIODE DE TRANSITION

1. PROCEDURES EN MATIERE D'AIDES D'ÉTAT

À partir de la fin la période de transition, le contrôle des aides d'État par l'UE cessera de s'appliquer aux aides d'État octroyées par le Royaume-Uni après cette date, sauf si ces aides affectent les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union européenne qui sont régis par le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord³. La Commission européenne ne sera donc plus habilitée à enquêter ni à statuer sur les aides d'État potentielles octroyées par le Royaume-Uni après cette date. En conséquence, les parties prenantes ne seront pas en mesure de déposer des plaintes formelles auprès de la Commission européenne concernant ces aides.

En ce qui concerne les aides d'État octroyées par le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition, les règles suivantes s'appliqueront:

¹ Un pays tiers est un pays non membre de l'Union.

² Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'«accord de retrait») (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7).

³ Pour plus d'informations sur les dispositions du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord relatives aux aides d'État, voir la partie B de la présente communication.

En vertu de l'article 92, paragraphe 1, de l'accord de retrait, la Commission européenne demeurera compétente pour poursuivre toute procédure en cours⁴ concernant les aides d'État octroyées par le Royaume-Uni.

En vertu de l'article 93, paragraphe 1, de l'accord de retrait, la Commission européenne restera également compétente pour ouvrir de nouvelles procédures administratives concernant les aides d'État octroyées par le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition, si ces procédures sont engagées dans les quatre ans suivant la fin de la période de transition.

En vertu de l'article 95, paragraphe 1, de l'accord de retrait, les décisions adoptées par la Commission européenne dans le cadre de ces procédures ont force obligatoire et force exécutoire pour le Royaume-Uni.

En outre, la Commission européenne conserve le droit de saisir la Cour de justice de l'Union européenne («CJUE») en cas de non-respect de ces décisions pendant une période de quatre ans à compter de la fin de la période de transition ou de la date de la décision concernée, selon l'événement qui se produit en dernier⁵. Les arrêts de la Cour sur ces questions conservent leur force obligatoire et leur force exécutoire pour le Royaume-Uni.

En conséquence, les parties prenantes peuvent continuer à informer la Commission européenne - en introduisant une plainte formelle ou d'une autre manière - de toute aide d'État potentiellement illégale octroyée par le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition. C'est le cas notamment pour les aides qui ne sont versées ou autrement déboursées qu'à un stade ultérieur, pour autant que le droit légal de recevoir l'aide ait été conféré au bénéficiaire avant la fin de la période de transition.

2. DISPOSITIONS DE FOND EN MATIERE D'AIDES D'ÉTAT

Exceptionnellement, certains critères de compatibilité énoncés dans les lignes directrices de la Commission européenne en matière d'aides d'État font référence à la coopération entre les États membres de l'UE et/ou à une certaine dimension à l'échelle de l'UE ou de l'EEE⁶. Après la fin de la période de transition, le Royaume-Uni ne sera plus tenu par ces critères, et les États membres devront en tenir dûment compte pour toute aide nouvelle octroyée en vertu des dispositions applicables.

En ce qui concerne les effets sur les entreprises bénéficiant de régimes d'aides existants, ils sont immédiats pour certaines parties prenantes du secteur maritime. À la fin de la période de transition, les navires enregistrés au Royaume-Uni ne seront plus considérés comme «battant pavillon de l'EEE». Cela peut avoir les conséquences suivantes pour les opérateurs:

⁴ Le terme «procédures en cours» désigne les procédures auxquelles un numéro de dossier interne a été attribué avant la fin de la période de transition [voir l'article 92, paragraphe 3, point a), de l'accord de retrait].

⁵ Voir l'article 87, paragraphes 1 et 2, de l'accord de retrait.

⁶ Par exemple, certains instruments prévoient des intensités d'aide accrues en cas de coopération transfrontière entre des États membres de l'UE et/ou avec des parties contractantes de l'EEE.

les opérateurs peuvent devenir inéligibles aux régimes nationaux de taxation au tonnage qui leur imposent d'augmenter la part, ou au moins de maintenir une certaine part, de leur flotte sous pavillon de l'EEE et/ou de respecter les exigences minimales du pavillon de l'EEE, y compris pour ce qui concerne les sociétés gestionnaires de navires (le cas échéant)⁷;

les opérateurs peuvent devenir inéligibles aux régimes nationaux prévoyant une exonération (partielle) des coûts non salariaux pour l'emploi de marins sur des navires enregistrés dans un État membre. Après la fin de la période de transition, les marins travaillant sur des navires enregistrés au Royaume-Uni ne seront plus éligibles à ces régimes. En outre, dans certains cas (par exemple, les marins travaillant à bord de navires assurant le transport régulier de passagers entre des ports de l'Union), les ressortissants du Royaume-Uni employés comme marins sur des navires enregistrés dans un État membre ne seront plus éligibles⁸.

En conséquence, il est conseillé aux parties prenantes du secteur maritime de vérifier leur situation à l'aune de ces changements.

B. REGLES APPLICABLES AUX AIDES AFFECTANT LES ECHANGES ENTRE L'IRLANDE DU NORD ET L'UNION EUROPEENNE

Depuis la fin de la période de transition, le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord (ci-après le «protocole IE/NI») s'applique⁹. Le protocole IE/NI est soumis au consentement périodique de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord, le délai initial d'application prenant fin quatre ans après la fin de la période de transition¹⁰.

Le protocole IE/NI rend certaines dispositions du droit de l'Union applicables également au Royaume-Uni et sur son territoire en ce qui concerne l'Irlande du Nord.

L'article 10 du protocole IE/NI dispose que *«[l]es dispositions du droit de l'Union énumérées à l'annexe 5 du présent protocole s'appliquent au Royaume-Uni, y compris pour ce qui est des mesures de soutien à la production et au commerce des produits agricoles en Irlande du Nord, en ce qui concerne les mesures affectant les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union qui sont soumis au présent protocole»*¹¹.

Cela signifie que les règles de l'UE en matière d'aides d'État continueront de s'appliquer aux États membres de l'UE, ainsi qu'au Royaume-Uni en ce qui concerne les aides qui affectent les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union européenne qui sont soumis au protocole IE/NI. Dans ce contexte, le protocole dispose que ces règles s'appliquent aux

⁷ Voir la section 3.1 de la communication C(2004) 43 de la Commission — Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime JO C 13 du 17.1.2004, p. 3 (les «orientations sur le transport maritime»).

⁸ Voir la section 3.2 des orientations sur le transport maritime.

⁹ Article 185 de l'accord de retrait.

¹⁰ Article 18 du protocole IE/NI.

¹¹ Article 10 du protocole IE/NI.

échanges de marchandises et au marché de gros de l'électricité¹². La Commission européenne, ainsi que la CJUE et le Tribunal (ci-après les «juridictions de l'Union») restent compétentes en ce qui concerne ces aides¹³.

La présente section abordera d'abord le champ d'application de l'article 10 du protocole IE/NI et précisera la notion d'affectation des échanges, sur la base des principes établis par les juridictions de l'Union. La section 2 de la présente partie de la communication donnera quelques explications sur l'article 5, paragraphe 6, du protocole IE/NI. Les explications fournies ici n'ont pas vocation à être exhaustives. Elles ont principalement pour but de donner des orientations sur l'application de la notion d'affectation des échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union aux juridictions et aux autorités d'octroi des États membres de l'UE et du Royaume-Uni.

1. ARTICLE 10 DU PROTOCOLE IE/NI.

L'application de l'article 10 du protocole IE/NI est limitée aux mesures qui affectent les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union qui sont soumis au protocole IE/NI, à savoir les échanges de marchandises et le marché unique de l'électricité¹⁴.

Cela ne signifie cependant pas que seules les mesures d'aide d'État relatives à la production et/ou aux échanges de marchandises (y compris l'agriculture et la pêche, voir ci-dessous) ou au marché unique de l'électricité devraient être prises en considération. Au contraire, tout soutien public à toute activité économique peut relever du champ d'application de l'article 10 du protocole IE/NI, dès lors qu'il peut être établi que ledit soutien public est de nature à affecter les échanges concernés entre l'Irlande du Nord et l'Union. Par exemple, un soutien public accordé à un prestataire de services, où qu'il soit situé, dont les clients procèdent à des échanges soumis au protocole IE/NI pourrait relever du champ d'application de l'article 10 du protocole IE/NI.

En outre, l'article 10 du protocole IE/NI soumet également toute mesure de soutien à la production et aux échanges de produits de l'agriculture et de la pêche en Irlande du Nord à l'application des règles de l'Union en matière d'aides d'État énumérées à l'annexe 5 du protocole IE/NI si ces mesures affectent les échanges concernés entre l'Irlande du Nord et l'Union. Dans le même temps, l'article 10, paragraphe 2, du protocole IE/NI prévoit une exemption de l'application du droit de l'Union à concurrence d'un niveau de soutien annuel global maximal déterminé, à condition qu'un pourcentage minimal déterminé de ce soutien exempté respecte les dispositions de l'annexe 2 de l'accord de l'OMC sur l'agriculture. Lesdits niveau maximal et pourcentage minimal ont été déterminés par le comité mixte (Union européenne et Royaume-Uni) dans sa décision n° 5/2020 du 17 décembre 2020¹⁵.

¹² Articles 5 à 9 du protocole IE/NI.

¹³ Voir l'article 12, paragraphe 4, du protocole IE/NI.

¹⁴ Voir les articles 5 à 9 du protocole IE/NI.

¹⁵ Décision n° 5/2020 du comité mixte institué par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 17 décembre 2020 déterminant le niveau de soutien annuel global maximal initialement exempté et le pourcentage minimal initial visés à l'article 10, paragraphe 2, du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-

Toutes les mesures prises pour soutenir la production et les échanges de produits de l'agriculture et de la pêche en Irlande du Nord qui ne relèvent pas du champ d'application de l'exemption et qui affectent les échanges concernés entre l'Irlande du Nord et l'Union relèvent du champ d'application de l'article 10, paragraphe 1, du protocole IE/Ni.

Aux fins de l'application de l'article 10 du protocole IE/Ni, la notion d'«affectation des échanges» dans cette disposition doit être interprétée à la lumière de la même notion figurant à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le 17 décembre 2020, l'UE a fait la déclaration unilatérale suivante au sein du comité mixte institué par l'article 164 de l'accord de retrait: *«Lors de l'application de l'article 107 du TFUE aux situations visées à l'article 10, paragraphe 1, du protocole, la Commission européenne tiendra dûment compte du fait que l'Irlande du Nord fait partie intégrante du marché intérieur du Royaume-Uni. L'Union européenne souligne qu'en tout état de cause, une affectation des échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union qui sont soumis au protocole ne peut pas être purement hypothétique, présumée ou sans lien réel et direct avec l'Irlande du Nord. Il convient d'établir pourquoi la mesure est susceptible d'avoir une telle incidence sur les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union, sur la base des effets réels prévisibles de la mesure.»*¹⁶

Cette déclaration précise le champ d'application de l'article 10, paragraphe 1, du protocole IE/Ni. Elle est toutefois sans préjudice de l'interprétation de la notion d'«affectation des échanges» par les juridictions de l'Union, qui sera expliquée ci-après.

Dans ce contexte, il convient de noter que la phrase *«[...] ne peut pas être purement hypothétique, présumée ou sans lien réel et direct avec l'Irlande du Nord»* ainsi que l'explication que cette constatation doit être faite *«sur la base des effets réels prévisibles de la mesure»* précisent la phrase antérieure *«affectation des échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union qui sont soumis au protocole»*. Cette précision est totalement conforme à la jurisprudence des juridictions de l'Union (voir ci-dessous) selon laquelle une affectation des échanges ne peut être purement hypothétique ou présumée, mais doit être démontrée, et doit s'étendre aux échanges concernés, à savoir ceux entre l'Irlande du Nord et l'Union dans le cas de l'article 10, paragraphe 1, du protocole IE/Ni.

La déclaration précise donc, sans l'altérer, la notion d'«affectation des échanges» telle qu'interprétée par les juridictions de l'Union.

Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 443 du 30.12.2020, p. 13).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/unilateral-declarations-eu-and-uk-application-unions-state-aid-rules-under-article-10-ie-ni-protocol_en.

1.1. La notion d'aide d'État

Selon la communication de la Commission européenne relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité¹⁷, pour que le seuil d'«affectation des échanges» soit atteint, *«il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges [...] mais seulement d'examiner si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges. En particulier, les juridictions de l'Union ont jugé que “lorsqu'une aide financière accordée par un État renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans [c]es échanges [...], ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide”.*»¹⁸

La jurisprudence crée donc une présomption selon laquelle une affectation des échanges existe dès qu'un soutien financier au moyen de ressources d'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises dans un marché soumis aux échanges¹⁹. Une affectation des échanges existe également lorsqu'il est au moins concevable que le bénéficiaire du soutien soit en concurrence avec des opérateurs établis dans d'autres États membres. Les juridictions notent que, *«[c]ette aide fausse la concurrence, étant donné qu'elle renforce la situation financière et les possibilités d'action des entreprises bénéficiaires par rapport à leurs concurrents qui n'en bénéficient pas. Dans la mesure où cet effet se produit dans le cadre des échanges intra[-Union], ceux-ci sont affectés par l'aide.»*²⁰

Les aides peuvent aussi affecter les échanges à l'intérieur de l'Union, même si l'entreprise bénéficiaire exporte la quasi-totalité de sa production en dehors de l'Union²¹. En effet, l'entreprise bénéficiaire pourrait se voir conférer un avantage concurrentiel par rapport à d'autres entreprises de l'Union. En outre, la Cour a précisé qu'à l'exception des situations couvertes par les règles de minimis, l'affectation des échanges ne doit pas remplir de critère du caractère significatif²². Cela signifie que même une affectation très faible, voire purement potentielle des échanges suffit²³. Toutefois, l'affectation des échanges ne peut être purement hypothétique ou présumée, mais doit être

¹⁷ Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1).

¹⁸ Communication relative à la notion d'«aide d'État», point 190 (notes de bas de page non reproduites).

¹⁹ Affaire 730/79, Philip Morris/Commission, ECLI:EU:C:1980:209, point 11.

²⁰ Affaire C-310/99, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2002:143; affaire T-291/11, Portovesme/Commission, ECLI:EU:T:2014:896; et affaire T-308/11, Eurallumina/Commission, ECLI:EU:T:2014:894.

²¹ Affaire C-142/87, Belgique/Commission («Tubemeuse»), ECLI:EU:C:1990:125.

²² Affaire T-55/99, CETM/Commission, ECLI:EU:T:2000:223, point 86 «Sommaire, point 6».

²³ Affaire C-518/13, Eventech, ECLI:EU:C:2015:9; affaire C-706/17, Achema e.a., ECLI:EU:C:2019:407; affaire C-659/17, Azienda Napoletana Mobilità, ECLI:EU:C:2019:633; affaire T-578/17, a&o hostel and hotel Berlin/Commission, ECLI:EU:T:2019:437.

démontrée²⁴. Cela exclut, par exemple, du champ d'application des règles en matière d'aides d'État les mesures ne produisant leurs effets qu'à un échelon purement local²⁵. Enfin, le fait qu'une aide soit octroyée à tous les opérateurs d'un secteur économique donné n'exclut pas une affectation des échanges, étant donné que les bénéficiaires seraient par exemple déchargés de coûts qu'ils auraient dû supporter en l'absence d'aide.

1.2. La notion d'affectation des échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union

Pour qu'une aide affecte les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union, le bénéficiaire ne doit pas nécessairement être établi dans un État membre de l'UE ou en Irlande du Nord, ni nécessairement participer directement à des échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union.

Plus exactement, toute aide octroyée à une entreprise par les États membres ou par le Royaume-Uni peut être considérée comme affectant les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union si elle a une incidence sur les possibilités qu'ont les entreprises établies dans l'autre marché de participer à ces échanges, ou renforce la capacité du bénéficiaire d'entrer sur les marchés de l'Union ou d'Irlande du Nord s'il le souhaite²⁶. En particulier, les aides octroyées par le Royaume-Uni à des entreprises qui ne sont pas établies en Irlande du Nord peuvent également relever de l'article 10 du protocole IE/NI si l'affectation potentielle des échanges concernés entre l'Irlande du Nord et l'Union peut être démontrée. Cela pourrait notamment être le cas si l'entreprise opère en Irlande du Nord, ou fait du commerce avec celle-ci, étant donné que ces aides pourraient réduire les possibilités, pour les concurrents de l'Union, d'exercer leurs activités sur ce marché.

Pour préciser au moyen d'exemples ce qui est énoncé ci-dessus, les mesures suivantes seraient probablement considérées comme affectant les échanges entre l'Irlande du Nord et l'Union:

- un régime fiscal accordant un avantage direct ou indirect à toute entreprise faisant du commerce avec l'Irlande du Nord;
- des incitations visant le secteur des services financiers qui permettraient aux fabricants ou aux entreprises d'électricité participant à des échanges commerciaux entre l'Irlande du Nord et l'Union d'accéder à des crédits moins chers et de bénéficier ainsi d'un avantage par rapport à leurs partenaires commerciaux;
- des aides à un fabricant en difficulté si ses produits sont disponibles à la vente en Irlande du Nord.

²⁴ Affaire T-728/17, *Marinvest et Porting/Commission*, ECLI:EU:T:2019:325, point 81.

²⁵ Communication relative à la notion d'«aide d'État», point 196.

²⁶ Affaires jointes C-197/11 et 203/11, *Libert e.a.*, ECLI:EU:C:2013:288.

2. ARTICLE 5, PARAGRAPHE 6, DU PROTOCOLE IE/NI.

L'article 5, paragraphe 6, du protocole IE/NI définit des mesures spécifiques en relation avec ledit protocole²⁷. Ces mesures, lorsqu'elles affectent les échanges concernés entre l'Irlande du Nord et l'Union (à savoir les échanges de marchandises et les échanges sur le marché de gros de l'énergie), sont soumises aux dispositions de l'article 10 du protocole IE/NI relatif aux aides d'État.

En conséquence, le Royaume-Uni sera en mesure d'annuler une dette douanière ou de rembourser des opérateurs comme prévu à l'article 5, paragraphe 6, du protocole IE/NI, mais seulement dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État. À cette fin, les remboursements supérieurs à 200 000 EUR sur trois ans (c'est-à-dire supérieurs au seuil de minimis) seraient soumis à l'obligation de notification à la Commission européenne, sauf si une exemption s'applique.

Lorsqu'elle appréciera la compatibilité de ces mesures d'aide avec le marché intérieur, la Commission européenne tiendra dûment compte des circonstances en Irlande du Nord.²⁸

Le site web de la Commission européenne consacré aux règles de l'UE en matière d'aides d'État (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html) fournit des informations de nature générale sur la législation de l'Union en matière d'aides d'État. Ces pages seront mises à jour avec de nouvelles informations, si nécessaire.

Commission européenne
Direction générale de la concurrence

²⁷ Le remboursement, par le Royaume-Uni, des droits perçus sur les marchandises introduites en Irlande du Nord; l'annulation (par le Royaume-Uni) d'une dette douanière en ce qui concerne des marchandises introduites en Irlande du Nord; l'établissement (par le Royaume-Uni) des circonstances dans lesquelles les droits de douane doivent être remboursés en ce qui concerne les «marchandises dont il peut être démontré qu'elles ne sont pas entrées dans l'Union»; et l'«indemnisation (par le Royaume-Uni) des entreprises pour neutraliser» l'application de ces dispositions.

²⁸ Article 5, paragraphe 6, du protocole IE/NI.