DÉCISION (UE) 2015/456 DE LA COMMISSION

du 5 septembre 2014

concernant le régime d'aide n° SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) et SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08) mis à exécution par la République de Bulgarie dans le cadre des échanges de terres forestières

[notifiée sous le numéro C(2014) 6207]

(Le texte en langue bulgare 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),

vu la décision C(2011) 4444 de la Commission du 29 juin 2011 [1],

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 17 juillet 2008 la Commission a reçu une plainte d'un plaignant souhaitant rester anonyme (ci-après le «premier plaignant»), qui allègue que la République de Bulgarie a accordé une aide dans le cadre de l'échange de la propriété sur des terres forestières privées contre des terres forestières domaniales, suivie souvent d'un changement de l'affectation des terres échangées, les terres forestières devenant des terrains constructibles. Le premier plaignant a fourni des informations supplémentaires par lettres des 28 août 2008, 3 septembre 2008, 1er octobre 2008, 5 décembre 2008, 18 février 2010, 12 octobre 2010 et 26 janvier 2011.

(2) Le 27 janvier 2009, la Commission a reçu de la part d'un tiers des informations supplémentaires sur les opérations d'échanges contestées. Le 14 mai 2009 une deuxième plainte concernant ces échanges a été déposée, ce plaignant ayant fourni des informations complémentaires le 2 juin 2009 et le 8 juin 2009. Le 23 mars 2010, un autre tiers a soumis des informations sur ces échanges à la Commission.

(3) Les autorités bulgares ont fourni à la Commission des informations sur les opérations d'échanges contestées par lettres des 2 septembre 2008, 28 octobre 2008, 4 janvier 2010, 23 mars 2010, 27 mars 2010, 30 août 2010 et 14 février 2011. Lors des réunions entre les services de la Commission et les autorités bulgares des 22 février 2010, 12 octobre 2010 et 3 février 2011, ces dernières ont fourni des informations supplémentaires sur ces échanges.

(4) Par lettre du 29 juin 2011, la Commission a notifié à la République de Bulgarie sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité, à l'encontre des opérations d'échange contestées. La décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen (ci-après «la décision d'ouverture de la procédure») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [2]. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(5) Par lettre reçue le 29 septembre 2011, les autorités bulgares ont présenté leurs observations sur la décision d'ouverture.

[1] JO C 273 du 16.9.2011, p. 13.
[2] Voir note de bas de page 1.

(6) La Commission a reçu des observations sur la décision d'ouverture de la part des parties intéressées suivantes: *Ekobalkani-Bulgaria EOOD* ([3]), *Vihren OOD* ([4]), *Akva Isteyt OOD* ([5]), *Elkabel AD* ([6]), *Zhivka Blagoeva* ([7]), *Vi-En-Zhi-Confort OOD* ([8]), *Yavor Haytov* ([9]), *Simeon Stoev Mirov* ([10]), *El Em Impeks EOOD* ([11]), *Ol siyz proparti 2 OOD* ([12]), *Liteks Komers AD* ([13]), *Foros Divelapmant EAD* ([14]), *Izgrev 5 EOOD* ([15]), *BOIL OOD* ([16]), *BG Lend Ko OOD* ([17]), *Mirta Inzhenering EOOD* ([18]), *Beta Forest EOOD* ([19]), *Kosta Gerov* ([20]), *Marieta Babeva* ([21]), *Dimitar Terziev* ([22]), *Svetoslav Mihaylov* et *Elizabeta Mihaylova* ([23]), et de la part d'un plaignant qui a demandé que son identité ne soit pas révélée ([24]).

(7) Par lettres des 1er septembre 2011, 5 octobre 2011, 25 novembre 2011, 14 décembre 2011 et 3 avril 2012, la Commission a transmis ces observations aux autorités bulgares, qui ont eu la possibilité d'y répondre. Le commentaire de la République de Bulgarie sur les observations des intéressés a été reçu respectivement par lettres des 4 novembre 2011, 15 décembre 2011, 12 janvier 2012 et 25 avril 2012.

(8) Par lettre du 2 décembre 2011 et lors de la réunion avec les services de la Commission qui s'est tenue le 9 décembre 2011, les autorités bulgares ont fourni des informations supplémentaires sur les opérations d'échange contestées.

(9) Par lettre du 9 février 2012, la Commission a demandé au premier plaignant des précisions supplémentaires sur certains éléments de preuve qu'il avait fournis.

(10) Le 3 avril 2012, la Commission a transmis aux autorités bulgares des observations supplémentaires de plusieurs tiers ([25]). La Commission a reçu les commentaires de la République de Bulgarie sur ces observations le 25 avril 2012 et le 15 mai 2012.

(11) Le 26 juillet 2012, la Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités bulgares. Le 17 août 2012, les autorités bulgares ont demandé une prolongation du délai pour fournir les informations demandées, ce qui a été accordé par la Commission le 31 août 2012. Le 19 septembre 2012, les autorités bulgares ont soumis les informations demandées.

(12) Le 3 octobre 2012, la Commission a demandé des précisions supplémentaires à *Elkabel AD*, l'un des tiers ayant formulé des observations sur la décision d'ouverture. Ces précisions ont été apportées le 31 octobre 2012.

(13) Par lettres des 14 janvier 2013, 17 mai 2013, 22 juillet 2013 et 22 octobre 2013, la Commission a demandé des informations complémentaires aux autorités bulgares, qui ont été respectivement fournies le 4 février 2013, le 5 février 2013, le 25 juin 2013, le 5 juillet 2013, le 16 août 2013 et le 23 août 2013, ainsi que le 19 novembre 2013 et le 20 décembre 2013. Une partie des informations fournies dans les dernières observations a de nouveau été transmise par les autorités bulgares par courrier électronique le 21 janvier 2014.

([3]) Lettre du 26 juillet 2011.
([4]) Lettre du 27 juillet 2011.
([5]) Lettres des 28 juillet et 14 octobre 2011.
([6]) Lettre du 29 juillet 2011.
([7]) Lettre du 29 juillet 2011.
([8]) Lettre du 29 juillet 2011.
([9]) Lettres des 30 juillet 2011, 15 octobre et 22 octobre 2011.
([10]) Lettre du 31 juillet 2011.
([11]) Lettre du 1er août 2011.
([12]) Lettre du 1er août 2011.
([13]) Lettre du 5 août 2011.
([14]) Lettre du 12 août 2011.
([15]) Lettre du 22 août 2011.
([16]) Lettre du 12 octobre 2011.
([17]) Lettres des 14 et 23 octobre 2011.
([18]) Lettre du 14 octobre 2011.
([19]) Lettre du 14 octobre 2011.
([20]) Lettres des 16 septembre et 15 octobre 2011.
([21]) Lettres des 16 septembre et 15 octobre 2011.
([22]) Lettres des 16 septembre et 15 octobre 2011.
([23]) Lettres des 15 octobre 2011 et 7 décembre 2011.
([24]) Lettre du 17 octobre 2011. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1), cette partie intéressée a demandé, pour cause de préjudice potentiel, que son identité ne soit pas révélée à l'État concerné.
([25]) Akva Isteyt OOD, Beta Forest EOOD, Kosta Gerov, Dimitar Terziev, Yavor Haytov, Valentina Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Babeva, Elizabet Mihaylova, Svetoslav Mihaylov, BG Lend Ko OOD, Mirta Inzhenering EOOD, Miks-PS OOD et BOIL OOD.

2. **DESCRIPTION DE LA MESURE**

2.1. LES ÉCHANGES DE TERRES

(14) En 1947, toutes les terres forestières de Bulgarie sont devenues la propriété de l'État à la suite des expropriations décidées par ce dernier. Cette situation s'est maintenue jusqu'en 2000, lorsque la restitution des terres forestières aux anciens propriétaires privés a commencé.

(15) Sur la base d'un amendement à la loi sur les forêts ([26]), qui est entré en vigueur le 22 février 2002, les échanges des terres forestières récemment privatisées contre des terres forestières domaniales du fonds des forêts de l'État sont devenus possibles. Cet amendement à la loi sur les forêts a été en vigueur jusqu'au 27 janvier 2009 et il définissait les conditions de la réalisation de ces échanges.

(16) Aux fins des échanges, les prix des terres forestières privées et des terres forestières domaniales étaient déterminés sur la base d'un règlement spécialisé, à savoir le règlement sur le calcul des prix de base, des prix des terres dans les zones exclues et la création de droits d'utilisation et de servitudes concernant des forêts et des terrains forestiers ([27]) (ci-après le «règlement sur les prix de base»), qui est entré en vigueur le 18 novembre 2003. La législation bulgare ne permettait pas aux experts évaluateurs de s'écarter des prix déterminés pour les terres forestières en application des prescriptions du règlement sur les prix de base.

(17) Sur la base de ce règlement, le prix de base d'une parcelle forestière donnée est défini comme la somme du prix de base de ce terrain et de la valeur du peuplement (les espèces végétales sur ce terrain).

(18) La valeur de ces terres est déterminée sur la base de la valeur moyenne des terres en fonction des catégories de terres offrant des conditions identiques de croissance des plantes (150 types d'habitats conformément à l'annexe 1 du règlement sur les prix de base). Cette valeur est alors ajustée par l'application d'un coefficient de correction qui tient compte de l'emplacement du terrain par rapport à l'infrastructure locale et nationale. Ce coefficient de correction (Km), établi dans l'annexe 2 du règlement sur les prix de base, est déterminé par application de la formule suivante:

$$Km = 1 + g + m + s + p,$$

où:

p = coefficient de proximité d'une route revêtue, mesuré en ligne droite (de 0,00 à 0,20)

s = coefficient de proximité d'un territoire urbanisé, mesuré en ligne droite (de 0,00 à 0,25)

m = coefficient de proximité de la mer, mesuré en ligne droite (de 0,00 à 0,20)

g = coefficient de proximité d'une ville, exprimé en chiffres et reflétant la distance jusqu'à une ville déterminée (la distance la plus courte par la route entre la parcelle en question et la ville). Les villes sont divisées en 6 groupes, indiqués au tableau 1:

Tableau 1

Groupe 1:	Groupe 2:	Groupe 3:	Groupe 4:	Groupe 5:	Groupe 6:
Sofia (de 0,00 à 0,70)	Ruse, Plovdiv, Burgas et Varna (de 0,00 à 0,50)	Blagoevgrad, Veliko Tarnovo, Vratsa, Pleven et Stara Zagora (de 0,00 à 0,40)	Autres chefs-lieux (de 0,00 à 0,35)	Autres grandes villes (Botevgrad, Gorna Oryahovitsa, Dimitrovgrad, Dupnitsa, Kazanlak, Karlovo, Lom, Petrich, Samokov, Svishtov et Cherven bryag (de 0,00 à 0,30)	Autres centres municipaux (de 0,00 à 0,10)

([26]) La loi bulgare sur les forêts publiée au Journal officiel bulgare n° 125 du 29 décembre 1997.

([27]) Adopté par décret du Conseil des ministres n° 252 du 6 novembre 2003, publié au Journal officiel bulgare n° 101 du 18 novembre 2003 (modifié en dernier dans le Journal officiel n° 1 du 5 janvier 2007).

(19) La valeur de ces terres est ajustée davantage en ajoutant une augmentation par hectare (un supplément) qui est déterminée sur la base du prix moyen des terres observé dans la zone dans laquelle la parcelle se trouve. Ces suppléments sont déterminés dans les dispositions de l'annexe 3 du règlement sur les prix de base et sont indiqués au tableau 2:

Tableau 2

	Supplément (BGN/hectare)
Sofia, stations de tourisme nationales et zones de résidences secondaires adjacentes, terres à une distance de 10 kilomètres de la mer	5 000
Agglomérations de 1e et 2e catégorie	2 000
Agglomérations de 3e et 4e catégorie	1 000
Agglomérations de 5e et 6e catégorie	500
Agglomérations de 7e et 8e catégorie	0

(20) La valeur totale des terres déterminée au moyen de ce mécanisme est la dite valeur de base des terres.

(21) La valeur du peuplement (les espèces végétales situées sur le territoire de la terre) est la valeur de l'âge actuel du peuplement et la valeur prévue de son âge d'exploitabilité. La valeur du bois des peuplements forestiers à leur âge actuel (l'âge au moment de l'évaluation) est égale aux recettes provenant de la vente des essences en question à des prix du marché moyens en déduisant les coûts liés à l'abattage, à la transformation primaire et au transport à un endroit d'entreposage temporaire. Il est considéré que si les recettes ne couvrent pas les coûts, le bois n'a aucune valeur.

(22) Les recettes provenant des ventes sont déterminées en classant par assortiments le bois et les volumes des catégories de bois. Les coûts (BGN/mètre cube) d'abattage et de transformation primaire du bois à une difficulté moyenne du taillis sont déterminés en fonction de l'espèce ligneuse et de la catégorie du bois sur le territoire des terres. Les coûts de transport du bois sont déterminés en fonction de l'espèce ligneuse, de la catégorie du bois et de la distance moyenne de transport au départ de la parcelle en question. Les coûts de transport sont multipliés à chaque kilomètre de distance de transport par un coefficient qui tient compte de la difficulté de l'itinéraire.

(23) Les prix moyens du marché et les coûts liés à l'abattage, à la transformation primaire et au transport de bois, doivent être régulièrement mis à jour par l'Agence exécutive des forêts (ci-après «l'AEF») ([28]) sur la base des moyennes pondérées calculées à partir des données statistiques collectées pour une période de trois ans (la dernière année ayant un double poids).

(24) Ainsi, en ajoutant la valeur du peuplement, telle que déterminée par un évaluateur, au prix de base des terres, on obtient le prix de base de la parcelle forestière.

(25) À ce prix de base, un ajustement qui tient compte de la protection des fonctions écologiques et récréatives des terres forestières est appliqué aux terres situées dans les zones dites de «protection particulière contre l'urbanisation», établi par une loi dans des régions déterminées de la Bulgarie. Conformément aux dispositions de l'annexe 19 du règlement sur les prix de base, la valeur de base des propriétés forestières situées dans de telles régions est multipliée par un coefficient (K), indiqué au tableau 3 ([29]), à savoir:

Tableau 3

Côte de la mer Noire, première zone	K = 6
Côte de la mer Noire, deuxième zone	K = 5

([28]) L'Agence exécutive des forêts se dénommait auparavant l'Agence forestière de l'État ou «AFE». Pour des raisons de cohérence dans la présente décision, elle sera appelée «AEF».

([29]) Dans les cas où un bien se trouve simultanément dans plusieurs zones, le coefficient le plus élevé est pris en considération lors de son évaluation.

Zones de stations de tourisme, stations de tourisme et localités d'importance nationale	K = 4
Forêts et terres s'étendant dans les zones du bord de la voie de circulation des routes nationales et municipales aux limites de construction	K = 3
Zones de stations de tourisme, stations de tourisme et localités d'importance locale	K = 4

(26) Enfin, ledit «coefficient de régulateur du marché» est appliqué au prix de base des terres conformément à l'annexe 20 du règlement sur les prix de base. Ce coefficient est exprimé en BGN/m^2 et varie de 10 pour des terres à proximité de la mer, de grandes stations de montagne et Sofia, à 1 pour les terres le moins attrayantes.

(27) Nonobstant ce qui précède, si la partie privée a reçu des terres forestières via l'opération d'échange pour un prix administratif total plus élevé que celui des terres auxquelles elle a renoncé, celle-ci a dû payer une compensation à l'État pour la différence des prix. Selon les autorités bulgares, en règle générale, l'État n'acceptait que des échanges à la suite desquels il acquérait des terres d'une valeur administrative plus élevée. Cependant, ce principe se rapporte seulement aux cas dans lesquels le prix administratif total de la parcelle privée était plus élevé que le prix administratif de la parcelle domaniale contre laquelle celle-ci était échangée et non à son prix au mètre carré.

(28) Une interdiction des échanges de terres forestières est entrée en vigueur le 27 janvier 2009. Ainsi, la période considérée des opérations d'échange contestées s'étend du 1er janvier 2007 — date de l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union — au 27 janvier 2009 — date du moratoire sur les échanges — (ci-après la «période considérée»).

2.2. LE CHANGEMENT DE L'AFFECTATION DES TERRES

(29) En outre, les plaignants allèguent que les opérations d'échange étaient souvent suivies d'un changement de l'affectation des terres, c'est-à-dire que les terres forestières devenaient des terrains constructibles et que ce changement a renforcé davantage l'écart par rapport à la valeur du marché des terres forestières domaniales qui étaient échangées contre la parcelle privée.

(30) Les autorités bulgares ont expliqué que la procédure de changement de l'affectation des terres n'est pas régie par les dispositions de la loi sur les forêts (comme les opérations d'échange), mais par une série distincte d'actes législatifs, entre autres, par la loi sur l'aménagement du territoire (ci-après la «ZUT») ([30]). Conformément à cette législation, chaque propriétaire de terres forestières peut demander le changement d'affectation de ses terres forestières en terrains constructibles en déposant une demande au directeur exécutif de l'AEF, qui auparavant faisait partie du ministère de l'agriculture et des aliments ([31]). Ensuite, une commission d'experts (internes et, le cas échéant, externes) examine la demande et soumet au directeur exécutif un avis sur la base duquel il prend une décision préliminaire. Si cette décision est favorable et confirme le bien-fondé et la légalité de la demande, celle-ci est envoyée à tous les services chargés du changement de l'affectation (le gouverneur de district, le maire de la municipalité et le directeur de la direction régionale en charge des forêts).

(31) Sur la base d'une décision préliminaire favorable, le propriétaire dépose une demande auprès de la municipalité concernée pour la remise, l'élaboration et l'approbation d'un plan d'aménagement général détaillé. Un tel plan nécessite de consulter toutes les parties intéressées (locales). Si ce plan est approuvé par les autorités responsables et entre en vigueur, le propriétaire des terres dépose une demande auprès du ministre de l'agriculture et des aliments pour l'exclusion de ces terres forestières du fonds forestier protégé. Si cette demande est acceptée, un timbre déterminé par un évaluateur indépendant conformément aux dispositions du règlement sur les prix de base, est dû.

(32) Dès que le propriétaire des terres forestières paye le timbre aux autorités responsables, la procédure d'émission d'une décision administrative pour le changement de l'affectation des terres commence. Selon la superficie du terrain, cette décision est adoptée soit par le ministre de l'agriculture et des aliments (s'il s'agit d'une propriété d'une superficie de moins de 10 hectares), soit par le Conseil des ministres.

(33) Le 3 septembre 2009, un moratoire sur le changement ultérieur de l'affectation de terres échangées a été mis en œuvre.

2.3. BASE JURIDIQUE DES MESURES

(34) Les échanges, le calcul des prix à utiliser dans le cadre des opérations d'échange et la procédure de changement de l'affectation des terres forestières échangées sont régis par les textes juridiques suivants:

([30]) Publiée au Journal officiel bulgare nº 1 du 2 janvier 2001.

([31]) Entre 1999 et 2007, ce ministère se dénommait le ministère de l'agriculture et des forêts. Au début de 2008, il a pris une autre dénomination, à savoir le ministère de l'agriculture et des aliments. Pour des raisons de cohérence, le ministère est identifié par sa dénomination actuelle dans la présente décision. Auparavant l'Agence exécutive des forêts (ci-après «AEF») faisait partie de ce ministère.

— la loi sur les forêts de la Bulgarie

— le règlement sur le calcul des prix de base, des prix des terres dans les zones exclues et la création de droits d'utilisation et de servitudes concernant des forêts et des terrains forestiers

— la loi sur la propriété de l'État ([32])

— la loi sur les obligations et les contrats ([33])

— la loi sur l'aménagement du territoire.

2.4. BÉNÉFICIAIRES

(35) Les bénéficiaires potentiels de l'aide au titre des opérations d'échange sont des personnes physiques, des sociétés privées et des municipalités, exerçant souvent une activité dans le domaine de la promotion immobilière et/ou le tourisme, qui ont échangé leurs terres forestières contre des terres forestières domaniales.

3. **MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE**

(36) Dans la décision d'ouverture la Commission a émis des doutes concernant le fait si les opérations d'échange et/ou le changement ultérieur de l'affectation des terres ne contiennent pas d'éléments d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et si cette aide pourrait être considérée pour compatible avec le marché intérieur.

3.1. LIEN INDISSOCIABLE ENTRE LES ÉCHANGES ET LE CHANGEMENT DE L'AFFECTATION DES TERRES

(37) Le premier doute émis par la Commission était lié à l'allégation des plaignants selon laquelle dans plusieurs cas, les échanges étaient suivis d'un changement de l'affectation des terres échangées, c'est-à-dire de terres forestières en terrains constructibles.

(38) À la lumière des éléments de preuve chiffrés fournis par les autorités bulgares, la Commission a constaté dans la décision d'ouverture que 15 (10 %) des 147 échanges réalisés au cours de la période considérée (2006-2009) avaient été suivis d'un changement de l'affectation. En outre, la Commission a constaté que des dispositions juridiques différentes sont appliquées à l'opération d'échange et aux demandes potentielles de changement de l'affectation et que des procédures administratives distinctes sont appliquées aux deux procédures. À première vue, ces éléments semblent être à l'appui de la thèse des autorités bulgares selon laquelle — en règle générale — les deux étapes ne sont pas indissociablement liées ([34]).

(39) Cependant, les autorités bulgares ont indiqué que les formules de détermination des prix administratifs des terres forestières et le timbre dû pour le changement de l'affectation des terres étaient déterminés à un niveau garantissant que le prix total à la fois pour l'échange de terres forestières données et pour le changement de leur affectation soit égal, dans une grande mesure, au prix du marché de pareils terrains constructibles. Cela pourrait signifier que les autorités admettaient que beaucoup d'investisseurs essaieraient d'unir les deux étapes en une seule opération.

(40) C'est pourquoi la Commission a émis des doutes sur le fait de savoir dans quelle mesure il faut tenir compte du changement potentiel de l'affectation des terres forestières concernées lors de la détermination du prix de la parcelle aux fins des opérations d'échange, c'est-à-dire si l'échange et le changement ultérieur de l'affectation des terres échangées doivent être considérés comme étant indissociablement liés.

3.2. AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE DANS LE CONTEXTE DU CHANGEMENT DE L'AFFECTATION DES TERRES

(41) Le deuxième doute émis par la Commission était de savoir si le changement de l'affectation des terres échangées serait à la base de l'octroi d'une aide d'État, dans la mesure où celle-ci a augmenté davantage la valeur des terres échangées.

(42) La Commission a observé dans la décision d'ouverture qu'il ne semblait pas *prima facie* que le changement de l'affectation des terres comportait un transfert de ressources d'État. Le timbre dû pour ces opérations avait été calculé conformément aux dispositions juridiques, et — à la connaissance de la Commission — celui-ci était payé dans tous les cas considérés. De ce fait, bien que les entreprises concernées par le changement de l'affectation des terres aient probablement bénéficié de ce changement, les décisions administratives de mise à exécution du changement n'auraient pas entraîné à l'octroi d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. La Commission n'a pas pris de décision définitive sur cette question et a invité les intéressés à formuler leurs observations si l'opération comportait des éléments d'aide d'État.

([32]) Publiée au Journal officiel bulgare n° 44 du 21 mai 1996 (modifiée en dernier lieu par le Journal officiel bulgare n° 41 du 2 juin 2009).

([33]) Publiée au Journal officiel bulgare n° 275 du 22 novembre 1950 (modifiée en dernier lieu par le Journal officiel bulgare n° 50 du 30 mai 2008).

([34]) Un nombre inconnu de changements de l'affectation prévus pourraient être bloqués par le moratoire imposé en 2009.

3.3. AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE DANS L'ÉCHANGE DE TERRES FORESTIÈRES

(43) La Commission a constaté dans la décision d'ouverture que les prix des terres forestières aux fins des échanges ont été fixés par des experts uniquement sur la base des formules déterminées par le règlement sur les prix de base. De ce fait, la Commission doute de ce que l'application de ces formules ait abouti à un prix administratif similaire aux prix obtenus dans des opérations conclues entre deux parties privées non liées dans des conditions de marché équitables. Dès lors, la Commission a invité la République de Bulgarie et les tiers à fournir des informations sur les prix du marché formés dans le cadre de ventes entièrement privées (ou des opérations d'échange) de terres forestières qui avaient été réalisées en Bulgarie pendant la période considérée. En outre, la Commission a invité la République de Bulgarie et les tiers à fournir des informations sur les différences entre ces prix et les prix administratifs utilisés pour les opérations d'échange contestées et, par conséquent, sur le montant potentiel de l'aide d'État concernée contenue dans ces opérations. En outre, la Commission a invité la République de Bulgarie et les tiers à fournir des informations sur les règles applicables à la compensation versée dans le cadre des opérations d'échange en cas d'une différence entre les prix des deux parcelles de terres échangées. Enfin, la Commission a invité la République de Bulgarie à fournir des informations supplémentaires à l'appui de son allégation selon laquelle les échanges en cause n'affectent pas les échanges au sein de l'Union.

(44) Dans la décision d'ouverture la Commission a exposé aussi son avis préliminaire sur la question de savoir comment l'avantage découlant des opérations d'échange contestées doit être déterminé qualitativement s'il est établi que ces échanges entraînent une aide d'État:

i) la différence entre le prix réel du marché de la parcelle forestière 1-propriété privée et le prix administratif pour la parcelle 1 déterminé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base,

ii) la différence entre le prix réel du marché de la parcelle forestière 2-propriété domaniale et le prix administratif pour la parcelle 2 déterminé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base.

Dans ce cas, le montant de l'aide d'État concernée contenue dans les opérations d'échange sera égal à la valeur de ii) moins la valeur de i).

Chaque compensation pécuniaire reçue en résultat de la différence entre les prix administratifs de deux parcelles qui font l'objet d'un échange, payée par l'une des parties à l'autre, sera également prise en compte dans le calcul de l'élément potentiel d'une aide d'État que comporte l'opération.

3.4. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE D'ÉTAT POTENTIELLE

(45) Ayant constaté l'existence d'une aide d'État en résultat du changement de l'affectation des terres et/ou en résultat des opérations d'échange, la Commission doute par conséquent dans la décision d'ouverture quant au fait de savoir si cette aide pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur, et en particulier avec l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité et les dispositions des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ([35]) et/ou avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité et les dispositions des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'état dans le secteur agricole et forestier 2007–2013 (ci-après «les lignes directrices concernant le secteur forestier») ([36]).

(46) De ce fait, la Commission a demandé à la République de Bulgarie et aux intéressés de soumettre leurs commentaires sur la compatibilité des mesures en cause.

4. **OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

4.1. OBSERVATIONS DU PREMIER PLAIGNANT CONCERNANT LES DOUTES ÉMIS PAR LA COMMISSION DANS LA DÉCISION D'OUVERTURE

(47) Le premier plaignant affirme que les échanges en cause constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, qui est incompatible avec le marché intérieur.

(48) En ce qui concerne le premier doute émis par la Commission, le premier plaignant affirme que le changement de l'affectation des terres et les opérations d'échanges doivent être considérés comme étant indissociablement liés. Premièrement, le plaignant affirme que nombre de bénéficiaires de l'aide au titre des échanges exercent une activité dans les secteurs de la construction et du tourisme, et non dans le secteur forestier. Deuxièmement, selon le premier plaignant, comme le moratoire est entré en vigueur en 2009, les terres forestières échangées n'étaient pratiquement pas utilisées à des fins commerciales. Troisièmement, au moment des opérations d'échange proprement dites, de nombreux bénéficiaires de l'aide auraient déclaré et auraient fait la publicité de leurs projets de

([35]) JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.
([36]) JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.

développement des terres forestières échangées en stations de ski ou en stations balnéaires auraient même entamé des discussions avec les autorités locales concernées pour s'assurer que la destination des terres serait effectivement changée. Quatrièmement, le plaignant affirme qu'une même agence publique (à savoir, «l'AEF») était souvent chargée de la réalisation de l'opération d'échange et de l'exclusion des terres échangées du fonds forestier (la DAG et le régulateur compétent) ([37]), préparant ainsi la voie à son développement commercial.

(49) De ce fait, le premier plaignant considère qu'un changement potentiel du classement de l'affectation des terres et l'augmentation correspondante du prix devraient être pris en considération lors de la quantification du montant total de l'aide d'État contenue dans les opérations d'échange. Par conséquent, d'après le plaignant il faut faire une comparaison avec les parcelles de terrains constructibles lors de la quantification de l'aide afin de refléter exactement le prix du marché des terres échangées.

(50) Le plaignant déclare aussi que compte tenu du caractère d'utilité publique des zones dans lesquelles les parcelles forestières domaniales étaient situées, il serait plus raisonnable que les autorités prennent d'abord des mesures pour augmenter la valeur des parcelles (c'est-à-dire changer leur affectation pour les rendre disponibles à la construction) et, seulement après, disposer des parcelles. D'après le plaignant, dans aucun des cas dans lesquels une demande d'échange avait été déposée, l'AEF n'a pris des mesures pour modifier l'affectation de ces terres avant l'échange. D'après le plaignant, cela démontre clairement qu'il y avait une intention de favoriser l'acheteur des terres forestières domaniales. La Banque mondiale a également critiqué cette pratique dans son rapport sur la politique forestière de la Bulgarie de 2009 dans lequel il est mentionné que, de cette manière, l'État subit des pertes ([38]).

(51) En ce qui concerne le deuxième doute émis par la Commission quant à la question de savoir si une aide d'État a été octroyée en conséquence du changement de l'affectation des terres échangées, le premier plaignant affirme que bien que l'acheteur des terres ait payé par conséquent un timbre pour la décision de changement de l'affectation des terres et que ce montant doive être déduit lors de la quantification du montant de l'aide d'État reçue en résultat de l'échange, cette taxe ne reflète pas l'augmentation réelle de la valeur de la parcelle à la suite de ce changement. En outre, le plaignant affirme que dans les cas où les échanges avaient été réalisés avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union, mais où le changement de l'affectation des terres avait eu lieu après l'adhésion, l'aide d'État illégale mise à la disposition de l'acheteur des terres doit constituer la différence entre la valeur du marché de la parcelle concernée au moment de l'échange (avant l'adhésion) et la valeur du marché de la parcelle après le changement de l'affectation des terres (après l'adhésion).

(52) En ce qui concerne le troisième doute émis par la Commission concernant l'existence d'une aide d'État consécutive aux échanges, le plaignant affirme que les formules prévues dans le règlement sur les prix de base ne reflètent pas la valeur du marché des terres échangées. Le plaignant conteste aussi l'indépendance des évaluateurs, car, à son avis, l'acheteur des terres est libre de choisir un évaluateur partial, ce qui aurait entraîné une minoration considérable des prix.

(53) Le plaignant soumet aussi des informations complémentaires sur les prix du marché des parcelles forestières échangées ou de parcelles forestières très similaires qui, d'après lui, révèlent des écarts significatifs des prix des parcelles déterminés par voie administrative. En raison de contraintes de temps, le plaignant a étudié les prix de seulement neuf des parcelles échangées. À cet effet, des évaluations bancaires des terres ont été utilisées, ainsi que des informations du registre des biens de l'État en Bulgarie qui contiennent des prix réels auxquels des opérations pour des parcelles similaires avaient été conclues. Les écarts des prix constatés variaient d'une minoration des prix (en utilisant le prix fixé par voie administrative) de 50-65 % à des cas où les terres forestières — selon les allégations — étaient acquises à un prix égal à 1-2 % de sa valeur du marché.

(54) Enfin, le plaignant allègue que le fait qu'une procédure pénale a été engagée à l'encontre de l'ex-directeur de l'AEF, accusé d'avoir contracté des échanges au détriment de l'État, constitue une preuve de ce que les autorités bulgares elles-mêmes considèrent que les terres forestières étaient mises à la disposition de certains particuliers à un prix nettement inférieur à la valeur du marché.

(55) En ce qui concerne la question de savoir si les échanges faussent la concurrence et affectent les échanges entre les États membres, le plaignant affirme qu'à sa connaissance, aucun des bénéficiaires de l'aide dans le contexte des échanges n'exerce des activités forestières en tant qu'activité principale. Il soutient en revanche que presque tous les bénéficiaires de l'aide avaient des plans d'affaires passés ou futurs en vue d'une activité économique ou des investissements dans un des secteurs suivants: opérations immobilières, construction et/ou tourisme. D'après le plaignant, le tourisme, par définition, concerne l'ensemble du marché intérieur, de façon que quelques cas d'aide sélective seulement peuvent conduire à des perturbations dans le secteur. Le plaignant ajoute aussi que vu le

([37]) D'après le plaignant, l'exclusion d'une forêt du fonds forestier de l'État prédétermine la décision ultérieure des autorités locales concernant son utilisation ultérieure puisqu'elles n'ont pas d'autre option que d'adopter un plan d'aménagement détaillé de la parcelle qui a cessé d'être un terrain forestier et de la protéger sur ce fondement.

([38]) «La Bulgarie: notes concernant la politique forestière», 10 mars 2009, p. 11, point 51, http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/BulgariaForestPolicyNote03102009GOB.pdf

nombre et l'envergure des échanges, les concurrents étrangers font en fait face à des obstacles pour entrer sur le marché bulgare. Bien que plusieurs grands investisseurs de l'Union (par exemple, Lindner, ECE) aient travaillé sur des projets de construction urbaine en Bulgarie (centres d'affaires et grands magasins), il est affirmé que pratiquement tous les investissements à grande échelle dans des stations balnéaires, des stations de ski et de golf avaient été réalisés par des sociétés contrôlées par des personnes bulgares.

4.2. OBSERVATIONS DES BÉNÉFICIAIRES DES OPÉRATIONS D'ÉCHANGE ET D'AUTRES TIERS

(56) La Commission a reçu des observations de plusieurs tiers, la plupart desquels étaient des particuliers dans les opérations d'échange (ci-après «les bénéficiaires de l'aide»). La Commission note que plusieurs bénéficiaires de l'aide ([39]) n'ont soumis qu'un exposé concis de ce que les opérations d'échange auxquels ils sont partie ne comportaient pas d'élément d'aide d'État. D'autres bénéficiaires ont soumis des exposés plus détaillés sur les doutes émis par la Commission dans la décision d'ouverture, qui seront examinés dans les sections suivantes.

4.2.1. **Lien indissociable entre l'échange et le changement de l'affectation des terres**

(57) En ce qui concerne le premier doute émis par la Commission sur la présence d'un caractère indissociable entre les échanges et le changement de l'affectation des terres, la plupart des bénéficiaires de l'aide ([40]) qui ont répondu à la décision d'ouverture affirment qu'un tel lien n'existe pas. L'échange et le changement ultérieur de l'affectation des terres échangées seraient régis par deux procédures distinctes, chacune relevant de la compétence de deux autorités d'État différentes qui fonctionnent indépendamment l'une de l'autre. Les échanges relèvent du ministre de l'agriculture et des aliments ou du conseil des ministres — en fonction de la superficie de la parcelle qui sera échangée — et de l'AEF, tandis que le changement de l'affectation des terres est du ressort des autorités locales — les maires des municipalités ou le conseil municipal, le ministre du développement régional et de l'aménagement ou le gouverneur de district pour des biens situés dans sa région — et il est nécessaire d'approuver un plan détaillé ou un plan général d'aménagement du territoire.

(58) Un bénéficiaire ([41]) ajoute en outre qu'il n'existe pas de lien automatique entre le changement de l'affectation des terres et l'augmentation de sa valeur. D'après lui, la décision de modifier l'affectation des terres se fonde sur une appréciation de la nécessité de ce changement, qui a une portée plus large et qui, souvent, ne prend pas en considération les intérêts privés des propriétaires et, de ce fait, ne se fonde pas sur les intérêts commerciaux des parties à l'opération d'échange. Un autre bénéficiaire ([42]) note que les informations statistiques communiquées par les autorités bulgares confirment l'absence du caractère indissociable. Enfin, d'autres bénéficiaires ([43]) considèrent que la question de savoir s'il existe un lien est inappropriée puisque, dans leurs cas individuels, les terres échangées qu'ils ont acquises n'étaient pas exclues du fonds forestier protégé à des fins de construction et qu'une procédure de changement de l'affectation des terres n'avait pas été ouverte non plus.

(59) En ce qui concerne la question de savoir si le changement éventuel de l'affectation des terres échangées devrait être pris en considération lors de la détermination du prix de ces terres, la plupart des bénéficiaires affirment pour des raisons différentes qu'il ne devrait pas en aller ainsi. Plusieurs bénéficiaires ([44]) font valoir qu'il serait infondé de prendre en considération la possibilité hypothétique d'un changement de l'affectation des terres échangées, puisqu'un tel échange peut ne jamais être demandé ou peut être rejeté au motif de non-respect des prescriptions administratives concernées. La situation stratégique des terres forestières échangées qui, selon les affirmations, augmenterait sa valeur, devrait être sans importance si l'affectation des terres n'a pas été changée et si le terrain acquis peut être utilisé uniquement aux fins prévues par la loi. De ce fait, un bénéficiaire ([45]) affirme qu'il faut prendre en considération l'accord spécifique conclu entre les parties à l'échange à la date de l'évaluation. Pour le calcul objectif et juste de la valeur du marché, il y a lieu de prendre en considération également les plans généraux d'aménagement du territoire (permettant de bâtir ou non) en vigueur à la date d'élaboration de l'évaluation des terres forestières échangées. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir une série de critères identiques qui permettront de faire une distinction entre la possibilité hypothétique et l'intention réelle des parties à l'échange d'entreprendre par la suite un changement de l'affectation des terres.

(60) En outre, beaucoup de bénéficiaires notent que pour l'exclusion d'un terrain du fonds forestier protégé, il est nécessaire de payer une taxe pour un changement de son affectation qui est égale au prix au mètre carré d'un terrain constructible dans la zone en question. C'est pourquoi ces bénéficiaires affirment qu'ils ne tirent pas d'avantage économique du changement, car si les terres acquises étaient vendues, utilisées à titre de garantie ou bâties, leur valeur serait la même que la valeur des terrains à bâtir. Un argument semblable a été également formulé par Mirta Inzhenering et Beta Forest, qui notent que le changement de l'affectation des terres inclut d'autres coûts également, en particulier un timbre et une taxe locale, ainsi que des frais de conception qui augmentent davantage

([39]) Ekobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren OOD et Elkabel AD.
([40]) Cet avis a été soutenu par *Foros, Mirta Inzhenering, Beta Forest, El Em Impeks, M. Gerov, M. Babev et M^me Babeva, M. Terziev, M. Mihaylov et M^me Mihaylova*.
([41]) *Ol siys*.
([42]) *El Em Impeks*.
([43]) Cet avis a été soutenu par *Izgrev, Liteks, MIKS, BOIL* et *M^me Blagoeva*.
([44]) Cet avis a été soutenu par M. Gerov et M. Terziev, ainsi que par M. Babev et M^me Babeva.
([45]) *All seas*.

la valeur du terrain. En fait, M. Mihaylov et M[me] Mihaylova font valoir que, dans leur cas, le changement de l'affectation des terres est soumis au paiement des taxes d'État fixées à l'article 17 de la loi sur les forêts et le règlement d'application de la loi sur les forêts.

(61) Enfin, certains bénéficiaires ([46]) considèrent que la question n'est pas importante, puisque dans leurs cas concrets, les terres échangées qu'ils ont acquises n'étaient pas exclues du fonds forestier protégé en vue de bâtir, et qu'une procédure pour le changement de l'affectation des terres n'avait pas été engagée non plus. MIKS note dans ses observations que l'État bulgare a prévu dans ses contrats d'échanges que le changement de l'affectation des terres n'est pas autorisé.

4.2.2. **Aide d'État dans le cadre de l'échange de terres forestières**

(62) En ce qui concerne les doutes émis par la Commission sur le fait de savoir si les prix administratifs des opérations d'échange ont conduit à un prix du marché précis, les bénéficiaires ([47]) ont avancé plusieurs arguments semblables démontrant pourquoi c'est précisément le cas pour leurs propres opérations d'échange.

(63) Premièrement, l'un des bénéficiaires ([48]) affirme que lors de la détermination des prix administratifs dans le règlement sur les prix de base des critères objectifs sont pris en considération, tels que la situation des terres, l'importance des zones, ainsi que le type et l'importance des espèces végétales sur ces terres, tandis que deux autres bénéficiaires ([49]) allèguent que le prix administratif des terres échangées se fonde sur des critères qui sont identiques à ceux utilisés pour des échanges de terres forestières privées réalisés par des investisseurs privés et impliquant des terres situées à proximité des sites de l'infrastructure locale ou nationale qui est similaire aux terres des opérations d'échange contestées en ce qui concerne les espèces végétales, l'emplacement dans des zones sous une protection spéciale contre l'urbanisation etc. De la même manière, d'autres bénéficiaires ([50]) affirment que les évaluations découlant du règlement sur les prix de base conduisent à des prix administratifs qui sont semblables à, ou dans de nombreux cas, plus élevés que les prix du marché des terres forestières en Bulgarie en raison de l'absence d'un marché national pour ce type de terres et du fait que les quelques opérations privées ont été conclues à des prix bas. Par conséquent, les échanges étaient réalisés dans les conditions économiques dominantes sur le marché.

(64) Deuxièmement, plusieurs bénéficiaires ([51]) affirment avoir fait des évaluations des parcelles échangées qui ont conduit à des prix administratifs qui sont semblables à ([52]), et dans de nombreux cas, voire plus élevés ([53]) que les prix du marché des terres forestières en Bulgarie.

(65) Troisièmement, certains bénéficiaires ([54]) invoquent l'absence d'échanges entièrement privés ou de transactions de vente dans les zones où les échanges entrepris par ces bénéficiaires ont été réalisés comme raison pour laquelle les prix administratifs devraient être considérés comme étant proches des prix du marché.

(66) Enfin, plusieurs bénéficiaires ([55]) affirment que dans la mesure où, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre de l'agriculture et des aliments a le droit de refuser de réaliser l'échange s'il n'est pas dans l'intérêt de l'État d'acquérir les terres forestières privées et, dans la mesure où les stipulations de l'accord d'échange doivent également être approuvées par les deux parties (publique et privée), les opérations d'échange doivent être considérées comme des opérations commerciales dans le contexte desquelles l'État se comporte comme un opérateur dans les conditions d'une économie de marché(«OCEM»).

(67) En ce qui concerne le montant potentiel de l'aide d'État contenue dans les opérations d'échange (c'est-à-dire la différence entre les prix administratifs et du marché des terres forestières), la plupart des bénéficiaires ([56]) ont répondu que dans les cas où la valeur des terres privées était plus élevée que la valeur des terres domaniales, les

([46]) *Foros Divelapmant, Izgrev, Liteks Komers* et *Zhivka Blagoeva*.
([47]) Cet avis a été soutenu par *M. Mihaylov et M[me] Mihaylova, Mirta Inzhenering, Beta Forest, Elkabel* et *M[me] Blagoeva.*
([48]) M[me] Blagoeva.
([49]) *Izgrev* et *Liteks Komers*.
([50]) M. Gerov, M. Babev et M[me] Babeva et, M. Terziev (et leur avocat M[me] Shankova, de leur nom).
([51]) *El Em Impeks*, M. Mihaylov et M[me] Mihaylova, *Mirta Inzhenering, Beta Forest, Foros Divelapmant*.
([52]) *Elkabel*. En réponse aux doutes émis par la Commission *Elkabel* a commandé une nouvelle évaluation auprès d'un expert indépendant qui a démontré que, bien que les prix du marché de certaines parcelles en question aient été plus élevés que les prix administratifs calculés conformément au règlement sur les prix de base, le prix administratif total de toutes les parcelles échangées par *Elkabel* était plus élevé que leur valeur de marché. Il a été encore expliqué que le prix administratif total des parcelles domaniales échangées était aussi plus élevé que leur valeur de marché. Par conséquent, l'évaluateur a conclu que l'utilisation de prix administratifs n'a pas conduit à l'octroi d'un avantage illégal à Elkabel.
([53]) Izgrev, Liteks Komers, M. Gergov, M. Terziev, M. Babev et M[me] Babeva, MIKS et BOIL. Dans le cas de M. Mihaylov et M[me] Mihaylova, il est allégué que la valeur de la parcelle privée échangée (83 322,66 BGN) était plus élevée que la valeur des terres domaniales (67 125,00 BGN).
([54]) M. Mihaylov et M[me] Mihaylova, *Mirta Inzhenering* et *Beta Forest* (en liaison avec la région de Novo Oryahovo), Foros Divelapmant (en liaison avec la municipalité de Burgas) et *MIKS* et *BOIL* (en liaison avec la région de Nesebar).
([55]) *MIKS, BOIL, Foros Divelapmant, Mirta Inzhenering* et *Beta Forest*.
([56]) *Izgrev*, M[me] Blagoeva, *MIKS, BOIL, Mirta Inzhenering, Beta Forest*, M. Mihaylov et M[me] Mihaylova.

autorités bulgares n'ont pas compensé la différence des prix. Un autre bénéficiaire ([57]) a déclaré que la différence entre les prix du marché des forêts privées et domaniales échangées, situées dans une même zone ou dans des zones voisines, favorise le gouvernement, car les prix administratifs sont plus élevés que les prix du marché librement négociés entre les propriétaires privés de forêts dans les zones concernées.

(68) En ce qui concerne les autres conditions pour constater l'existence d'une aide d'État, plusieurs bénéficiaires ([58]) ont contesté que celles-ci aient été respectées. Ainsi, certains bénéficiaires ([59]) font valoir qu'ils sont des personnes physiques auxquelles la loi bulgare sur les aides d'État et l'article 107 du traité ne s'appliquent pas. En ce qui concerne les ressources d'État, ces bénéficiaires notent que le gouvernement a acquis les terres moyennant une aliénation illégale sans verser une indemnité correspondante et de ce fait, il ne peut être considéré que l'État dispose de ces ressources. En ce qui concerne la sélectivité, ces bénéficiaires affirment que la loi sur les forêts est appliquée à tous (*erga omnes*) et par conséquent n'entraîne pas de discrimination.

(69) Un autre bénéficiaire ([60]) considère aussi que les conditions de l'article 107 du traité n'étaient pas remplies à l'égard des opérations d'échange, mais pour des raisons un peu différentes. Premièrement, il n'y aurait pas un transfert de ressources d'État, dans la mesure où l'échange serait une «opération d'une vente double» réalisée après qu'une évaluation du terrain a été faite par un évaluateur indépendant sur la base des critères objectifs pour le calcul du prix prévus par la loi. Un avantage ne serait pas conféré, et les parties aux échanges ne seraient pas non plus placées dans une situation plus favorable que leurs concurrents, car chaque propriétaire de terres forestières pouvait demander à échanger ses propres terres privées contre des terres forestières domaniales. Un autre bénéficiaire ([61]) qui considère que le régime d'échange est une mesure générale à laquelle tous les propriétaires de terres forestières ont accès, a exposé un tel argument.

(70) En ce qui concerne l'existence d'un avantage économique, la plupart des bénéficiaires ([62]) ont contesté que les opérations leur aient procuré un tel avantage, puisqu'ils considèrent que le prix administratif des terres échangées était égal ou plus élevé que leur prix du marché.

(71) Enfin, en ce qui concerne la question de savoir si les opérations d'échange faussent la concurrence et affectent les échanges entre les États membres, la plupart des bénéficiaires ([63]) ont répondu qu'ils n'exerçaient pas d'activité dans les secteurs de l'immobilier et du tourisme et/ou n'avaient entrepris aucune démarche pour obtenir une licence d'organisateur de voyages. En outre, ils ont confirmé qu'ils n'avaient pas utilisé les terres acquises au moyen de l'échange pour la production de bois après leur acquisition, ni n'avaient vendu de bois en Bulgarie ou dans d'autres États membres. De ce fait, ils déclarent qu'il ne peut pas être allégué qu'il existe une influence réelle ou potentielle sur les échanges au sein de la Communauté. Un autre bénéficiaire ([64]) a ajouté que les échanges ne conduisaient pas à une augmentation de la productivité au niveau national, limitant ainsi les possibilités disponibles pour les entreprises d'autres États membres d'importer des produits sur le marché local.

(72) D'autres bénéficiaires ([65]) ont déclaré que comme les échanges ne constituent pas un transfert de ressources d'État et ne leur procurent pas un avantage économique, il ne peut pas être considéré qu'ils ont rompu l'équilibre du marché et nui aux conditions économiques dans lesquelles les entreprises exercent une activité, c'est-à-dire la nécessité d'acquérir des actifs corporels pour un investissement initial. Pour cette raison des entreprises d'autre États membres peuvent entrer et exercer une activité sur le même marché dans des conditions équitables et par conséquent, il ne saurait être allégué que les échanges entre les États membres ont été affectés par les échanges litigieux.

(73) Enfin, un bénéficiaire ([66]) a expliqué que les terres forestières qu'il a acquises de l'État ne convenaient pas pour être boisées. En outre, il considère que son terrain était meilleur que celui qu'il a acquis de l'État et que l'opération n'inclut pas d'élément constitutif d'une aide d'État. Enfin, il a indiqué que les terres acquises sont utilisées pour l'apiculture avec des ruches à cadres mobiles, les terres étant utilisées en été comme pâturages.

4.2.3. **Compatibilité de l'aide éventuelle**

(74) Bien que la Commission ait demandé aux parties intéressées de fournir tous les éléments de preuve dont elles disposent et qui auraient permis de vérifier la compatibilité des opérations d'échange contestées avec le marché intérieur, aucun des bénéficiaires ne l'a fait.

([57]) *Liteks Komers*.
([58]) *BOIL*, M. Mihaylov et M[me] Mihaylova.
([59]) M. Gerov, M. Terziev, M. Babev et M[me] Babeva.
([60]) *El Em Impeks*.
([61]) *All seas*.
([62]) *Izgrev*, M[me] Blagoeva, *Liteks Komers*, *MIKS*, *Foros Divelapmant*, *Mirta Inzhenering* et *Beta Forest*.
([63]) *Izgrev*, *Liteks Komers*, *MIKS*, *BOIL*, *Mirta Inzhenering*, *Beta Forest*, M. Mihaylov et M[me] Mihaylova, *El Em Impeks*.
([64]) *El Em Impeks*.
([65]) M. Gerov, M. Babev et M[me] Babeva, et M. Terziev.
([66]) M. Stoev.

5. OBSERVATIONS DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE

5.1. OBSERVATIONS DE LA BULGARIE SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE

(75) Les autorités bulgares font valoir que les opérations d'échange contestées ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(76) En ce qui concerne le lien indissociable présumé entre les opérations d'échange et le changement de l'affectation des terres forestières échangées, les autorités bulgares ont relevé que l'article 15, point b), de la loi sur les forêts prévoit la possibilité de demander un changement d'affectation des terres forestières, indépendamment de la manière dont les terres ont été acquises — que ce soit par un échange, une opération de vente ou par un autre moyen. Cependant, une telle possibilité théorétique ne devrait pas être considérée comme un accord préalable ferme en vue d'un changement ultérieur de l'affectation des terres entre les autorités et la partie privée à l'échange.

(77) Les autorités bulgares ont fourni des éléments de preuve démontrant que dans le cadre des 132 échanges qui avaient été réalisés dans la période de 2007 à 2009, 24 demandes de changement de l'affectation des terres forestières échangées avaient été déposées, desquelles dans 15 cas seulement (c'est-à-dire 11,4 % de tous les échanges) une décision administrative favorable autorisant le changement demandé avait été adoptée.

(78) Les autorités bulgares relèvent également les objectifs différents poursuivis par les opérations d'échange et par le changement de l'affectation des terres. Si les échanges visent à consolider et à préserver les forêts bulgares en vue de garantir leur développement durable et leur recréation au profit de toute la société, le changement de l'affectation des terres vise à atteindre les objectifs prévus dans la loi sur l'aménagement du territoire qui fixe les règles pour l'inclusion de terres dans les limites d'agglomérations où la construction est autorisée conformément aux besoins et aux intérêts publics liés aux développement durable et la création de conditions de vie, de travail et de loisirs convenables pour les citoyens. En outre, tandis que les opérations d'échange dépendent des décisions adoptées par le ministre de l'agriculture et des aliments, les changements de l'affectation des terres sont soumis à l'approbation des plans d'aménagement du territoire par des autorités compétentes différentes, à savoir le ministre du développement régional et de l'aménagement, le gouverneur de district ou les conseils municipaux. Enfin, vu que le droit de demander un changement de l'affectation des terres ne découle pas immédiatement de la loi sur les forêts, mais qu'il est nécessaire que des conditions prévues dans d'autres lois soient respectées, les autorités bulgares considèrent que la possibilité hypothétique d'un changement de l'affectation des terres ne signifie pas que ce changement soit indissociablement lié aux opérations d'échange.

(79) En ce qui concerne la question de savoir s'il faut prendre en considération le changement potentiel de l'affectation des terres échangées lors de la détermination du prix de ces terres, les autorités bulgares ont en outre insisté sur l'absence d'un lien direct entre le prix auquel l'échange a été évalué et le changement ultérieur de l'affectation des terres. Les autorités ont communiqué une description détaillée de la procédure à suivre pour déterminer respectivement les prix de l'échange (ancien article 20, paragraphe 5, et ancien article 21 du règlement sur les prix de base) et les taxes dues pour le changement de l'affectation des terres. Ces autorités relèvent également que les propriétaires privés peuvent demander un changement de l'affectation des terres forestières indépendamment de la manière dont ils ont acquis les terres, de façon que chaque investisseur reçoive les mêmes avantages indépendamment de la question de savoir s'il a acquis la forêt de l'État ou moyennant une opération entre des personnes non liées conclue dans des conditions d marché équitables avec une partie privée et, par conséquent les taxes dues pour un changement de l'affectation des terres devraient être considérées comme non sélectives à l'égard des bénéficiaires.

(80) En ce qui concerne les doutes de la Commission quant à la question de savoir si la méthodologie de calcul des prix administratifs reflète correctement les prix du marché, les autorités bulgares font remarquer en premier lieu que les prix administratifs sont déterminés dans le respect des dispositions du règlement sur les prix de base et que ce règlement a été élaboré en prenant pour exemple des pratiques appliquées par d'autres États membres pour définir les prix administratifs des terres forestières, notamment celles de l'Allemagne. De plus, les évaluations des forêts privées et domaniales ont été réalisées par des experts indépendants sur la base d'une série de critères identiques.

(81) Deuxièmement, les autorités bulgares ont fourni des données pour toutes les opérations ([67]) d'achat-vente de forêts privées, réalisées pendant la période 2007-2009 ([68]). Les informations fournies sur les prix moyens des domaines (c'est-à-dire «les prix du marché»), contiennent un résumé des éléments de preuves de marché fiables conformément à l'exigence prévue au point 34 des dispositions complémentaires du règlement sur les prix de base. Lorsqu'il n'y a aucune information disponible sur les opérations conclues dans les mêmes régions, les données communiquées se rapportent à de telles opérations qui ont été réalisées dans des régions proches et qui incluaient des forêts, semblables de par leurs situation et espèces végétales. Selon les autorités bulgares, sur la base de ces données, il

([67]) Les autorités ont indiqué que 567 opérations privées pour la vente de forêts ont été réalisées au cours de la période considérée.
([68]) Par la suite, en janvier 2009, les échanges de terres domaniales selon les anciennes règles et procédures ont été interdits par une loi et la pratique a été abandonnée.

peut être démontré que, dans la plupart des cas, le prix administratif utilisé pour les opérations d'échange contestées a été généralement plus élevé que les prix du marché obtenus dans les opérations conclues entre des personnes non liées dans des conditions de marché équitables ([69]). À cet égard, les autorités bulgares mettent en cause l'élément de preuve fourni par le plaignant. D'une part, les prix cités par les plaignants étaient en effet les prix auxquels les terres avaient été proposées à la vente, et non nécessairement les prix réellement obtenus ou des prix de parcelles de terrains avec une affectation déjà changée et un timbre payé. D'autre part, le prix du marché cité par le plaignant n'est pas toujours fiable, puisque dans de nombreux cas, celui-ci n'a été obtenu qu'à la suite d'une seule opération privée.

(82) Troisièmement, les autorités bulgares ont indiqué une fois de plus que le gouvernement n'a pas couvert la différence pour compenser la valeur administrative totale plus élevée des terres forestières privées acquises et que les opérations d'échange étaient réalisées seulement si la parcelle de terrain forestier privé acquis dans le cadre de l'échange était d'une valeur plus élevée ou égale à la valeur de la parcelle domaniale contre laquelle elle était échangée. De plus, la partie privée était tenue de payer des frais administratifs à hauteur de 2 % de la valeur du domaine.

(83) Enfin, les autorités bulgares relèvent que le règlement sur les prix de base a été modifié à trois reprises après son adoption initiale — respectivement en 2004, 2005 et 2007. L'amendement du règlement de 2005 mérite une attention particulière en vue de l'étape avancée de la restitution de forêts et de terres forestières confisquées dans la mesure où cela signifiait qu'il y avait déjà une offre et une demande de forêts privées sur le marché. En fait, cet amendement visait à changer la méthodologie d'évaluation des terres. En outre, les coefficients se rapportant à des zones protégées contre l'urbanisation ont également été augmentés et plusieurs nouvelles catégories ont été introduites fixant les suppléments des prix des terres en fonction de la catégorie de l'agglomération.

(84) Qui plus est, après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union le 1er janvier 2007, les coefficients dans le règlement ont été complètement mis à jour, y compris ceux ayant trait aux zones protégées contre l'urbanisation, ainsi que les coefficients de «régulateur du marché», qui dépendent de la catégorie des terres. De plus, l'article 20, paragraphe 5, du règlement sur les prix de base a été modifié, le prix de l'échange de terres domaniales ayant été augmenté de 50 % de la valeur du coefficient de «régulateur du marché». Un supplément à la valeur de ces terres selon les différentes catégories d'agglomérations a également été introduit.

(85) Selon les autorités bulgares, ces modifications du règlement sur les prix de base démontrent que, malgré l'absence d'un marché national bien développé des terres forestières et en vue de l'adhésion prévue de la Bulgarie à l'Union, les autorités ont tâché de mettre à jour le mécanisme d'évaluation fixé dans le règlement en garantissant qu'il repose sur des preuves du marché fiables. Par conséquent, à la date de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union, les prix administratifs calculés sur la base du règlement sur les prix de base n'étaient pas inférieurs aux prix du marché de ces parcelles.

(86) En ce qui concerne le doute de la Commission concernant le risque que les opérations d'échange faussent la concurrence et affectent les échanges entre les États membres, les autorités bulgares font valoir en premier lieu que 81 des parties privées ayant participé aux opérations d'échange contestées sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Les 51 autres parties privées étaient des personnes physiques qui n'exercent pas de commerce de biens ou des services. Dans ce contexte, la Bulgarie souligne que ni l'Agence d'État en charge des forêts, ni son successeur l'Agence exécutive des forêts n'a reçu de demandes de récolte de bois ou d'exportation de la part des personnes physiques ayant réalisé des échanges pendant la période considérée.

(87) Deuxièmement, les autorités bulgares affirment que les opérations d'échange ne peuvent pas affecter les échanges au sein de l'Union, puisque les sociétés aidées exercent des activités qui ne comportent pas l'importation ou l'exportation de biens ou de services. Les autorités bulgares ont complété les informations déjà fournies sur le volume du bois d'œuvre récolté et exporté vers l'Union pendant la période considérée et ont fourni un document démontrant qu'aucune des parties privées ayant acquis des terres forestières domaniales au moyen des opérations d'échange contestées n'a pas produit ou vendu sur le marché intérieur, ni exporté du bois de la République de Bulgarie.

(88) Troisièmement, les autorités bulgares déclarent que le secteur du tourisme (par exemple, l'exercice d'une activité en tant qu'organisateur de voyages, agence de tourisme, propriétaire d'hôtel et prestataire de services touristiques supplémentaires) est régi par les règles prévues dans la loi bulgare sur le tourisme. Cette loi exige un enregistrement administratif des opérateurs dans le registre public tenu par le ministère de l'économie, de l'énergie et du tourisme. Les personnes exerçant une activité dans le secteur de l'hôtellerie sont également soumises à un enregistrement dans un registre spécial conformément à l'article 58 de la loi sur le tourisme. Pour cette raison, seules les sociétés

([69]) Les autorités bulgares font valoir des éléments de preuve qui démontrent que dans 105 opérations d'échange, le prix administratif auquel l'échange a été réalisé était supérieur au prix du marché obtenu par des parties privées dans des opérations entre des parties non liées conclues dans des conditions de marché équitables, et était inférieur dans 13 cas seulement.

inscrites dans les registres publics correspondants tenus par le ministère de l'économie, de l'énergie et du tourisme, peuvent être considérées comme des entreprises exerçant une activité dans le secteur du tourisme. Une vérification dans les registres concernés a démontré que seulement une des sociétés ayant acquis des terres forestières domaniales à la suite des opérations d'échange contestées — Kapsi Turs OOD — est enregistrée comme organisateur de voyages au sens de la loi sur le tourisme.

(89) Quatrièmement, les autorités bulgares ont expliqué que l'exercice d'une activité économique en tant qu'entreprise de construction en Bulgarie est également soumis à l'obligation d'enregistrement dans le registre professionnel central du constructeur, tenu par la Chambre des constructeurs en Bulgarie conformément à une loi spéciale, à savoir la loi sur Chambre des constructeurs ([70]). Les autorités bulgares font valoir que seulement trois des entreprises qui ont réalisé des échanges avec le gouvernement étaient enregistrées en tant qu'entreprises de construction et pourraient d'une manière ou d'une autre participer à des travaux de construction en vertu de la loi.

(90) Les autorités bulgares ont donc argué que la plupart des entreprises qui avaient potentiellement bénéficié des opérations d'échange contestées n'avaient pas exercé d'activité dans les secteurs de la construction et du tourisme. Par conséquent, elles considèrent qu'il ne saurait être affirmé que la concurrence sur les marchés correspondants, à l'exception du secteur de la sylviculture, a été faussée par ces opérations.

5.2. OBSERVATIONS DE LA BULGARIE SUR LES COMMENTAIRES DU PLAIGNANT

(91) Les autorités bulgares sont d'accord avec le plaignant qu'il n'existe pas d'aide d'État dans le cadre des échanges de terres forestières entre l'État et les municipalités. À l'inverse, selon elles, l'affirmation du plaignant selon laquelle la plupart des bénéficiaires exercent une activité dans le domaine de la construction ou du tourisme est incorrecte pour les raisons énoncées dans la section précédente.

(92) Les autorités bulgares ne sont pas non plus d'accord avec la manière dont le plaignant détermine les prix du marché des forêts en comparant les prix des terres forestières en vigueur pendant des années différentes (par exemple, quelques années avant l'échange des forêts) et contestent l'allégation du plaignant selon laquelle dans certains cas, les propriétaires de terres forestières échangées ont mis à disposition ces terres comme garantie pour obtenir des prêts, car cela ne serait pas conforme aux dispositions de la législation bulgare et de la loi sur la propriété de l'État citée par le plaignant. Les données fournies par le plaignant contiennent des erreurs significatives et ne correspondent pas aux informations figurant dans les registres des biens disponibles et à la documentation sur les échanges. Les données fournies par le plaignant auraient été également incorrectes au sujet des terres forestières domaniales qui ont été acquises au moyen des échanges et qui, par la suite, ont été mises à disposition au titre de garanties sur des prêts. En tout cas, les autorités bulgares ont expliqué que les banques en Bulgarie, en plus de propriétés immobilières, exigent d'autres actifs liquides au titre de garanties, afin de garantir le remboursement de la dette. Par conséquent, selon ces autorités, il serait incorrect de diviser le montant du prêt accordé par la superficie de terres servant de garantie de l'hypothèque pour déterminer le prix au mètre carré. Les autorités fournissent également un avis de la Première banque d'investissement sur les mécanismes pour l'octroi de prêts et les méthodes d'évaluation des forêts et des domaines forestiers proposés par les emprunteurs à titre de garantie.

(93) Les autorités bulgares ne sont pas non plus d'accord avec l'allégation du plaignant selon laquelle les autorités municipales n'avaient d'autre choix que d'adopter des plans d'aménagement du territoire détaillés pour les terres dont l'affectation avait été changée. Selon ces autorités, chaque changement de l'affectation des terres se fonde sur des plans d'aménagement du territoire détaillés établis par la loi, qui ont fait l'objet de discussions publiques et ont modifié les plans d'aménagement du territoire généraux existants des agglomérations. Ces procédures administratives ne sont pas effectuées à la discrétion du ministre de l'agriculture et des aliments, qui émet des arrêtés administratifs individuels pour le changement du zonage des terres des parties demandant un tel changement seulement après que le plan d'aménagement du territoire détaillé correspondant est entré en vigueur.

(94) En outre, les autorités rejettent l'allégation selon laquelle nombre des participants aux échanges avaient l'intention de changer l'affectation de la parcelle forestière acquise. Conformément à la loi bulgare sur les forêts, une telle intention de changement peut être réalisée uniquement en déposant une demande en vertu de la procédure visée à l'article 14*c* de la loi sur les forêts (annulé). Toute autre intention formulée dans une publication dans les médias de masse ou d'une manière différente de la procédure prévue par la loi, serait inappropriée et arbitraire.

(95) Les autorités ne partagent pas non plus l'allégation du plaignant selon laquelle le mode administratif de détermination des prix des terres forestières ne reflète pas l'évolution dynamique de l'économie. Les autorités estiment que le mode de détermination des prix à l'aide du règlement sur les prix de base est approprié. Il n'est pas non plus exact que le règlement n'a pas été mis à jour car, en 2007, de nouveaux coefficients ont été introduits de manière à ne pas procurer un avantage économique aux opérateurs économiques via les échanges déjà réalisés.

([70]) Journal officiel bulgare n° 108/2006.

(96) Les autorités rejettent l'argument du plaignant selon lequel les évaluateurs étaient partiaux. Selon les autorités, ces évaluateurs sont des experts judiciaires dont la probité ne peut pas être mise en cause. En outre, s'ils avaient évalué les terres favorablement à l'égard de la partie privée et d'une manière qui ne respecte pas les conditions du règlement sur les prix de base, une telle évaluation n'aurait pas été acceptée par les autorités aux fins de l'échange.

(97) En ce qui concerne l'allégation de la requérante selon laquelle les statistiques officielles pour les valeurs/les prix des opérations soumises par les autorités sont incorrectes, les autorités déclarent que l'évitement fiscal par la dissimulation du prix réel auquel une opération donnée a été réalisée, constitue une infraction en vertu du code pénal bulgare.

(98) Enfin, les autorités bulgares rejettent les allégations du plaignant selon lesquelles l'acte d'accusation à l'encontre de l'ancien chef de l'AEF constituerait un élément de preuve de l'existence d'une aide d'État liées aux échanges. Selon ces autorités, les procédures à l'encontre de fonctionnaires qui ont participé aux procédures d'échanges de terres forestières domaniales ne sont pas pertinentes pour l'appréciation de l'existence d'une aide au titre des opérations contestées.

5.3. OBSERVATIONS DE LA BULGARIE SUR LES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR DES TIERS

5.3.1. **Observations de la Bulgarie du 29 septembre 2011**

(99) Par lettre du 29 septembre 2011, les autorités bulgares ont répondu aux observations formulées par *Ol siyz* au sujet de la décision d'ouverture.

(100) La société *All siyz* a échangé 157,4 hectares au total de parcelles forestières privées dans les municipalités de Teteven et de Gabrovo contre environ 57,9 hectares de parcelles forestières domaniales dans la municipalité de Balchik ([71]). À ce titre, *All siyz* a également payé à l'État bulgare des frais administratifs de 138 781 BGN.

(101) Le prix administratif des parcelles forestières domaniales a été évalué à 11,99 BGN/m^2. Selon les informations dont disposent les autorités bulgares, pendant la période considérée, le prix du marché moyen (qui est le prix négocié entre des parties privées achetant et vendant des parcelles forestières sur une base commerciale situées dans une même zone ou dans une zone voisine du territoire d'une même municipalité) était de 4,16 BGN/m^2. Par conséquent, l'échange entre *Ol siyz* et la République de Bulgarie a été réalisé en contrepartie d'un paiement et n'a pas conduit à un avantage économique au sens de l'article 107 du traité.

(102) Les autorités bulgares font également remarquer qu'Ol siyz a déposé une demande de changement de l'affectation de la parcelle forestière en vertu de l'article 14 de la loi sur les forêts et que le Conseil des ministres de Bulgarie a approuvé la demande en vertu de l'article 14*d*, paragraphe 2, de la loi sur les forêts ([72]). À la connaissance des autorités bulgares, cette décision n'est pas entrée en vigueur. Les autorités bulgares partagent l'avis d'Ol *siyz* selon lequel l'État n'a pas exercé une influence directe sur les changements de l'affectation des terres en question (pour lesquelles il y n'avait pas de plan d'utilisation des terres) et que, de ce fait, le changement de la propriété à la suite de l'échange ne peut être l'expression d'une intention commune de la part des participants à l'échange d'effectuer un changement de leur affectation. Selon les autorités bulgares, le facteur déterminant lors de l'évaluation des échanges doit être le fait de savoir si la valeur bilantaire des actifs échangés est équivalente. En effet, c'est en se fondant sur cette base que le gouvernement bulgare réalisait ces échanges. Le fait que les taxes administratives sont les mêmes pour tous les candidats est une autre raison pour laquelle il n'y a pas d'aide d'État dans le cadre du changement de l'affectation des terres après l'échange.

(103) Les autorités bulgares notent en outre qu'*Ol siyz* n'a pas produit du bois dans les parcelles qu'elle a reçues à la suite de l'échange, ni n'a commercialisé au sein de l'Union du bois provenant de ces parcelles. En outre, *Ol siyz* n'offre pas de services touristiques au sens de la loi sur le tourisme, ni n'est une entreprise de construction au sens de la loi sur la Chambre des constructeurs.

5.3.2. **Observation de la Bulgarie du 4 novembre 2011**

(104) Par lettre du 4 novembre 2011, la Bulgarie a soumis ses commentaires sur les observations des tiers suivants: *Elkabel AD*, *El Em Impeks EOOD*, *Foros Divelapmant EAD* et Simeon Stoev Mirov.

(105) En ce qui concerne les opérations d'échange réalisées avec *Elkabel*, *El Em Impeks* et *Foros Divelapmant*, les autorités bulgares ont déclaré qu'elles n'ont pas compensé la différence des prix et que, dans les cas concernés, elles ont reçu un paiement supplémentaire des frais administratifs de la part des parties privées. En outre, toutes les taxes locales ont été payées par ces parties. Enfin, aucune des trois sociétés n'a demandé de changement de l'affectation des terres forestières acquises.

([71]) Ordre n° RD 49-269/17.7.2007.
([72]) Arrêté n° 602/16.9.2008.

(106) Par ailleurs, les autorités bulgares relèvent que dans certaines municipalités dans lesquelles les parcelles échangées étaient situées, aucune opération entièrement privée n'a été conclue et, par conséquent, il n'était pas possible de déterminer le prix du marché des parcelles échangées ou d'établir si un avantage économique avait été procuré.

(107) En outre, les autorités bulgares notent que ni *Elkabel*, ni *El Em Impeks* ne sont des exportateurs de bois, ni ne sont pas enregistrées comme entreprises de construction ou de tourisme conformément à la législation bulgare.

(108) En ce qui concerne Simeon Stoev Mirov, personne physique, qui a échangé 5,6 ares de terres forestières privées à Rakitovo, évaluées à 3 436 BGN contre 5 ares de terres forestières domaniales à Burgas (village de Kraymorie), évaluées à 1 308 BGN, les autorités bulgares considèrent que cet échange devrait relever du champ d'application du règlement concernant les aides de minimis (ci-après: aide *de minimis*).

(109) Pour ces raisons les autorités bulgares déclarent que, selon elles, les échanges réalisés avec lesdites parties privées ne constituent pas une aide d'État.

5.3.3. **Observation de la Bulgarie du 16 décembre 2011**

(110) Par lettre du 16 décembre 2011, la Bulgarie a soumis ses commentaires sur les observations des tiers suivants: *Vi-En-Zhi-Komfort OOD*, *Izgrev 5 EOOD*, *Ekobalkani-Bulgaria EOOD*, *Vihren EOOD*, *Liteks Komers AD* et Zhivka Blagoeva.

(111) En ce qui concerne les opérations d'échange conclues avec *Vi-En-Zhi-Komfort*, *Izgrev 5*, *Ekobalkani*, *Vihren* et *Liteks Komers*, les autorités bulgares ont expliqué qu'elles n'ont pas compensé la différence des prix et que, dans les cas concernés, elles ont reçu un paiement complémentaire de frais administratifs de la part des parties privées. En outre, toutes les taxes locales ont été payées par ces parties. Enfin, *Vi-En-Zhi-Komfort*, *Ekobalkani* et *Liteks Komers* n'ont pas demandé de changement de l'affectation des terres forestières domaniales qu'elles ont acquises.

(112) Par ailleurs, les autorités bulgares relèvent que dans certaines municipalités dans lesquelles les parcelles échangées étaient situées, des opérations entièrement privées n'ont pas été conclues et par conséquent, il n'a pas été possible de déterminer le prix du marché des parcelles concernées et il ne peut pas être affirmé avec certitude qu'un avantage économique a été procuré auxdites parties privées. Dans le cas d'*Izgrev 5*, le prix administratif des terres forestières domaniales échangées était plus élevé que le prix du marché obtenu dans le cadre d'opérations privées similaires, de sorte que les autorités bulgares considèrent qu'un avantage n'a pas été conféré. La même argumentation vaut également pour l'opération avec *Liteks Komers*, dans laquelle — selon les autorités bulgares — les prix administratifs étaient quatre fois plus élevés que les prix du marché des terres forestières domaniales.

(113) Enfin, les autorités bulgares font remarquer qu'aucune des parties privées indiquées ci-dessus n'est un exportateur de bois et n'est enregistrée en tant qu'entreprise de construction ou de tourisme à la législation bulgare et, par conséquent, les opérations d'échange conclues avec ces dernières n'affectent pas les échanges entre les États membres.

(114) En ce qui concerne l'opération d'échange avec Zhivka Blagoeva, personne physique, celle-ci a conduit à un échange de 1,9036 hectare de terres forestières privées dans la municipalité de Teteven, évaluées à 16 091 BGN, contre 0,3001 hectare de terres forestières domaniales dans la région de Predela, municipalité de Razlog, évaluées à 24 216 BGN. L'État bulgare n'a pas compensé la différence de prix, tous les frais administratifs et taxes locales ayant été payés par Zhivka Blagoeva et le nouveau propriétaire n'a pas demandé de changement de l'affectation des terres échangées. Les autorités bulgares considèrent que cet échange devrait relever du champ d'application du règlement concernant les aides de minimis (aide *de minimis*).

(115) Par conséquent, les autorités bulgares considèrent qu'il ne saurait être question d'aide d'État dans les opérations d'échange conclues avec lesdites parties privées.

5.3.4. **Observation de la Bulgarie du 25 avril 2012**

(116) Par lettre du 25 avril 2012, les autorités bulgares ont soumis leurs commentaires sur les observations des tiers suivants: *Akva Isteyt*, *Beta Forest*, Kosta Gerov, Dimitar Ivanov Terziev, Yavor Iliev Haytov, Valentina Angelova Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Tihomirova Damyanova, Elizabet Petkova Mihaylova, Svetoslav Petkov Mihaylov, *BG Lend Ko*, *Mirta Inzhenering*, *Miks-PS OOD* et *BOIL OOD*.

(117) Les autorités bulgares soutiennent les observations soumises par ces personnes physiques et sociétés qui ont pris part à des opérations d'échange conclues pendant la période considérée, à savoir que les échanges n'incluent pas d'aide d'État, mais ceux-ci constituent plutôt des opérations réalisées dans des conditions favorables à l'État et à des prix qui ne sont pas inférieurs aux prix du marché pour des propriétés immobilières semblables. Par ailleurs, les

autorités bulgares soutiennent les observations desdites parties privées selon lesquelles les opérations d'échange avaient été réalisées conformément à la législation nationale bulgare en vigueur — le règlement sur les prix de base et la loi sur les forêts. Et, enfin, il y a lieu de considérer que certaines de ces opérations relèvent du champ d'application du règlement concernant les aides de minimis (aide *de minimis*).

5.4. RÉPONSES DE LA BULGARIE AUX DEMANDES D'INFORMATIONS ADRESSÉES PAR LA COMMISSION, ENVOYÉES AU COURS DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

(118) À une étape ultérieure, en réponse à des demandes d'information, les autorités bulgares ont communiqué les prix du marché — tant des parcelles forestières privées que des parcelles forestières domaniales — pour toutes les opérations d'échange pendant la période considérée ([73]).

(119) Néanmoins, dans leurs observations du 19 novembre 2013 ([74]), les autorités bulgares ont relevé qu'il existait certains problèmes concernant la fiabilité des données qu'elles ont communiquées. En particulier, aux fins de la formule énoncée au considérant 44, les autorités bulgares ont communiqué les prix du marché équitables de 82 parcelles (60 parcelles domaniales et 22 parcelles privées) concernées par les opérations d'échange contestées. Pour les autres parcelles, elles ont communiqué les valeurs du marché calculées au mieux en indiquant qu'il est possible que celles-ci ne reflètent pas nécessairement les valeurs du marché équitables. Pour ce qui est des autres parcelles domaniales concernées, les autorités bulgares ont expliqué que les prix qu'elles ont indiqués comme étant des prix du marché étaient, en fait, les prix moyens des différents types d'opérations avec des forêts. Ils ne constituent dès lors pas nécessairement la valeur du marché équitable étant donné qu'ils ne sont pas égaux aux prix moyens d'opérations en tous points analogues.

(120) De manière similaire, en ce qui concerne les autres parcelles privées qui n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation par un expert indépendant, les autorités bulgares ont observé que, dans certains cas, les prix visés dans les certificats de ventes qui avaient été utilisés par les autorités comme valeur approximative des prix du marché de ces parcelles communiqués par leurs soins étaient proches ou égaux auxdites valeurs fiscales. La valeur fiscale d'une parcelle donnée n'est sa valeur du marché, mais correspond au prix minimal qui doit être payé dans des opérations avec le bien immobilier, c'est-à-dire qu'en principe, la valeur du marché de la parcelle concernée serait plus élevée.

(121) Nonobstant ce qui précède, les autorités bulgares ont souligné que les données relatives au prix du marché qu'elles ont fournies sont les meilleures estimations approximatives qu'elles puissent obtenir, car: i) en Bulgarie, il n'y a pas de règles précises pour déterminer les prix du marché de parcelles forestières au moyen d'une évaluation, ii) une évaluation par un évaluateur expert indépendant pour estimer quels seraient les prix du marché des parcelles concernées au moment de l'échange aurait pris beaucoup de temps et iii) ce processus serait très coûteux. En outre, les autorités bulgares ont déclaré que les prix communiqués sont dans tous les cas plus proches des prix du marché équitables que des prix administratifs.

(122) Enfin, les autorités bulgares ont fourni des informations sur un échantillon de 25 opérations d'échange réalisées aux prix administratifs effectivement utilisés et sur les prix administratifs hypothétiques qui seraient obtenus après l'application des coefficients mentionnés dans le règlement sur les prix de base mis à jour en 2010. L'échantillon fourni comportait 25 opérations réalisées principalement en 2009 ou en 2008 (seulement 6 opérations — réalisées en 2007). La Commission a demandé ces informations pour vérifier si le système des prix administratifs — pour autant que ceux-ci aient été correctement mis à jour — reflète de manière appropriée les prix du marché des terres forestières sur la base d'un prix qui est le plus proche possible de la valeur du marché et qui, dans tous les cas aurait conduit à une telle valeur, comme l'exige la jurisprudence.

6. **APPRÉCIATION DE LA MESURE**

6.1. EXISTENCE D'UNE AIDE

(123) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres, les aides accordées par l'État, ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(124) De ce fait, pour être considérée comme une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, la mesure doit remplir les conditions cumulatives suivantes: i) l'État doit être responsable de la mesure et celle-ci doit être financée par des ressources d'État; ii) elle doit procurer un avantage à son bénéficiaire; iii) cet avantage doit être sélectif; et iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres.

([73]) La Bulgarie a envoyé (à nouveau) ces informations à la Commission sous la forme d'un tableau électronique par courrier électronique du 21 janvier 2014 (2014/032997).

([74]) Observations sous le n° 2013/115208.

(125) Cependant, dans le cas d'espèce, il faut également examiner la question préliminaire de savoir si les bénéficiaires potentiels des opérations d'échange sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Ceci est nécessaire car, en vertu du libellé de cette disposition, les règles relatives aux aides d'État s'appliquent seulement lorsque le bénéficiaire est une entreprise.

(126) La Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la «CJUE») définit la notion d'«entreprise» aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du traité comme toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ([75]). Selon la CJUE, constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ([76]). La classification, de cette façon, d'une entité donnée en tant qu'entreprise est toujours associée à une activité spécifique. Une entité qui exerce des activités à caractère tant économique que non économique est considérée comme une entreprise uniquement en ce qui concerne le premier type d'activité. Il n'est pas nécessaire qu'une entreprise soit une personne morale. Les personnes physiques peuvent également être considérées comme des entreprises au regard des aides d'État, pour autant qu'elles exercent une activité économique.

(127) À cet égard, il convient de noter que certains bénéficiaires des opérations d'échange contestées n'ont pas exercé d'activité économique avec les terres forestières échangées pendant la période considérée et n'exercent pas actuellement une telle activité. Par conséquent, ces bénéficiaires ne peuvent pas être considérés comme des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et, par conséquent, il est considéré qu'il n'y a pas d'aide d'État dans les opérations d'échange qu'ils ont conclues avec l'État bulgare.

(128) Par conséquent, le reste de la présente décision se rapporte uniquement à ces bénéficiaires des opérations d'échange contestées, qui sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.1.1. **Lien indissociable entre l'échange et le changement de l'affectation des terres**

(129) Le premier doute émis par la Commission dans sa décision d'ouverture de la procédure portait sur la question de savoir s'il existe un lien indissociable entre les opérations d'échange et le changement de l'affectation des terres échangées acquises par les bénéficiaires. Il s'agit d'une question importante car s'il est établi qu'un tel lien existe, il affectera l'appréciation de la Commission quant au point de savoir si les opérations d'échange conduisent à un avantage économique et comment cet avantage doit être défini en termes quantitatifs. Un lien indissociable signifie que les parties à l'opération d'échange avaient l'intention dès avant la conclusion de l'opération de changer l'affectation des terres domaniales après l'échange, c'est-à-dire de terres forestières en terrains constructibles. De ce fait, bien que les prix administratifs de l'opération d'échange, calculés sur la base du règlement sur les prix de base, se soient fondés sur l'échange de deux parcelles de terres forestières, le changement ultérieur de l'affectation de la parcelle domaniale — si c'était l'intention dès le départ — pourrait conduire à la formation d'un prix inférieur au prix réel de la parcelle acquise en tenant compte de son utilisation ultérieure en tant que terrain constructible.

(130) Selon la Commission, le fait que les opérations d'échange contestées étaient toujours — ou au moins dans la plupart des cas — suivies d'une demande (approuvée) de changement de l'affectation des terres forestières échangées, acquises par le bénéficiaire, en terrains constructibles, serait une indication objective de ce que les parties à ces opérations d'échange avaient, dès le départ, l'intention de changer la destination des terres domaniales après l'échange.

(131) Les données statistiques fournies par les autorités bulgares en réponse à la décision d'ouverture confirment une fois de plus les données mentionnées au considérant 38, en démontrant que dans le cadre des 132 opérations d'échange réalisées pendant la période considérée, avaient été déposées 24 demandes de changement de l'affectation des terres en terrains constructibles (ce qui représente 18,2 % de tous les échanges), dont 15 cas ont été approuvés (ce qui représente 11,4 % de tous les échanges). Sur la base de ces données, la Commission conclut que dans la plupart des cas, les échanges n'ont pas été suivis d'une demande de changement de l'affectation des terres.

(132) En tout état de cause, la Commission fait remarquer que la législation bulgare prévoit deux procédures distinctes pour l'échange et le changement de l'affectation des terres et, par conséquent, deux autorités publiques distinctes qui sont compétentes pour chacune des opérations et exercent leurs fonctions indépendamment l'une de l'autre. C'est encore un autre signe de ce que, dans le cas d'espèce, il n'existe pas de lien indissociable entre les opérations d'échange et le changement de l'affectation des terres.

(133) Puisque l'existence d'un lien indissociable entre les opérations d'échange et le changement de l'affectation des terres échangées acquises par des bénéficiaires n'a pas pu être établie, la Commission vérifiera chacune de ces opérations séparément quant à l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

([75]) Arrêt de la Cour du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, *Pavlov e.a.*, Recueil, p. I-6451, point 74.

([76]) Arrêt de la Cour du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, *Commission des Communautés européennes/République italienne*, Recueil, p. 2599, point 7; arrêt de la Cour du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, *Commission des Communautés européennes/République italienne*, Recueil, p. I-3851, point 36; arrêt de la Cour du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, *Pavlov e.a.*, Recueil, p. I-6451, point 75.

6.1.2. **Existence d'une aide dans le changement de l'affectation des terres**

(134) La détermination de l'affectation des terres est soumise au contrôle légal exercé par les pouvoirs publics sur l'utilisation et l'intensité de la construction d'un terrain donné. Lorsqu'une autorité publique approuve un changement de l'affectation d'une parcelle de terrain, elle effectue des activités de réglementation et n'agit pas comme une entité économique.

(135) Seuls les avantages accordés directement ou indirectement sur des ressources d'État sont à considérer comme une aide au sens de l'article 107 du traité. Conformément à la jurisprudence de la CJUE ([77]), la distinction qui est faite dans cette disposition entre «une aides octroyée par un État membre» et une aide octroyée «par des ressources d'État», ne signifie pas que tous les avantages qui sont conférés par un État, qu'ils soient financés par des ressources d'État ou non, constituent une aide. Cette distinction ne vise plutôt qu'à inclure dans cette définition tant les avantages qui sont conférés directement par l'État que ceux qui sont conférés par l'organisme public ou privé, désigné ou établi par l'État.

(136) Bien que l'approbation par une autorité publique du changement de l'affectation d'une parcelle déterminée de terres forestières en terrains constructibles puisse conduire à l'augmentation de la valeur du marché de ces terres, cette approbation n'entraîne pas de transfert de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité: l'exercice de cette fonction de réglementation n'induit pas de transfert positif de fonds au bénéficiaire de cette approbation, ni conduit au refus de ressources d'État, dès lors que, dans l'exercice de cette fonction réglementaire, l'État n'est pas tenu d'imposer aux candidats retenus une taxe qui reflète toute la valeur économique qu'ils tirent de l'obtention de cette approbation ([78]).

(137) Par conséquent, la décision d'une autorité publique de changer l'affectation d'une parcelle déterminée ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.1.3. **Existence d'une aide dans l'opération d'échange**

(138) Conformément à la jurisprudence constante ([79]), la vente par les autorités publiques de terres ou de bâtiments à une entreprise ou à un particulier exerçant une activité économique peut conduire à un avantage économique et constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, notamment lorsque la vente ne s'effectue pas à la valeur du marché, c'est-à-dire au prix qu'un investisseur privé, agissant dans des conditions de concurrence normales, aurait pu fixer. Il en va de même pour les opérations d'échange dans lesquelles la valeur des terres reçues par l'État est plus élevée que la valeur des terres privées cédées au profit de l'État.

(139) Toutefois, avant de vérifier si les opérations d'échange procurent un avantage économique, la Commission doit examiner si les autres conditions visées au considérant 124 sont réunies en vue de constater l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(140) Premièrement, en ce qui concerne l'imputabilité de la mesure, les opérations d'échange relèvent de la compétence du ministre de l'agriculture et des aliments ou du Conseil des ministres (selon la superficie de la parcelle qui sera échangée) et de l'AEF, qui sont tous des autorités d'État. Dès lors que le résultat des opérations d'échange est le transfert de terres forestières domaniales d'une valeur plus élevée contre des terres forestières privées cédées, cela entraîne un transfert de ressources d'État, dans la mesure où l'État bulgare renonce à des recettes déterminées qu'il aurait pu recevoir si, lors de la réalisation de l'opération, il avait agi conformément aux conditions du marché.

(141) Deuxièmement, les opérations d'échange sont sélectives dans la mesure où elles avantagent seulement les propriétaires fonciers qui ont échangé leurs terres forestières privées contre des terres forestières domaniales.

(142) Troisièmement, les opérations d'échange faussent la concurrence et affectent les échanges entre les États membres. Dans la mesure où les bénéficiaires des échanges sont des entreprises qui offrent des biens et des services sur un marché donné, chaque avantage financier induit par les échanges renforce leur position par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges, au sein de l'Union, des mêmes biens et services ([80]). En réalité, beaucoup de bénéficiaires ([81]) des opérations d'échange ont indiqué dans le registre du commerce bulgare, dans la rubrique relative au secteur d'activité, entre autres, l'immobilier, le tourisme, la restauration et le reboisement. Ces secteurs sont ouverts à la concurrence au niveau de l'Union. Ceci ressort des informations contenues dans ce même

([77]) Arrêt du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, *Preussen Elektra*, Recueil, p. I-2099.
([78]) Voir par analogie arrêt du Tribunal de première instance du 4 juillet 2007 dans l'affaire T-475/04, *Bouygues SA/Commission*, Recueil, p. II-2097, points 108-111 et 123, confirmé par arrêt de la Cour du 2 avril 2009 dans l'affaire C-431/07 P, *Bouygues SA, Bouygues Télécom SA/Commission*, Recueil, p. I-2665, points 94-98 et 125.
([79]) Arrêt de la Cour du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, Recueil, p. I-13083, point 34 et arrêt de la Cour du 2 septembre 2010 dans l'affaire C-290/07 P, *Commission/Scott*, Recueil, p. I-7763, point 68, arrêt du Tribunal du 13 décembre 2011 dans l'affaire T-244/08, *Konsum Nord ekonomisk förening/Commission*, Recueil, p. II-444, point 61.
([80]) Arrêt du Tribunal de première instance du 4 avril 2001 dans l'affaire T-288/97, *Friuli-Venezia Giulia*, Recueil, p. II-1169, point 41.
([81]) C'est le cas, entre autres, avec *Ol siyz proparti 2*, *Akva Isteyt*, *Beta Forest*, *BG Lend Ko*, *Ekobalkani*, *MIKS* et *BOIL*.

registre dans lequel plusieurs bénéficiaires ([82]) des opérations d'échange ont défini le commerce ou l'activité commerciale (internationale) comme leur propre domaine d'activités. En ce qui concerne l'argument soulevé par les autorités bulgares selon lequel pour pouvoir exercer une activité dans le secteur du tourisme ou de la construction, les sociétés doivent être inscrites dans des registres spéciaux, et ce n'est pas le cas pour la plupart des sociétés participant aux opérations d'échange, la Commission relève que la notion d'entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité est une notion objective et, de ce fait, la question de savoir si les entreprises offrent des biens et des services sur un marché donné et ainsi sont en concurrence avec d'autres entreprises et participent aux échanges au sein de l'Union, doit être déterminée compte tenu des activités effectivement exercées par ces entreprises et non en fonction du respect, ou non, de certaines formalités légales nationales.

(143) Enfin, en ce qui concerne l'existence d'un avantage économique, les opérations d'échange portent sur l'échange de (au moins) deux parcelles de terres forestières entre l'État bulgare et des parties privées. Pour déterminer si un avantage économique a été conféré aux parties privées à la suite de l'opération d'échange, les valeurs du marché des parcelles échangées doivent être évaluées et comparées les unes aux autres. Si l'opération d'échange entraîne le transfert de terres forestières domaniales dont la valeur est plus élevée que la valeur des terres forestières cédées par la partie privée, cette dernière a bénéficié d'un avantage économique.

(144) Comme expliqué au considérant 16, les prix administratifs pour les échanges en question ont été calculés sur la base du règlement sur les prix de base. La CJUE a reconnu que, lorsque le droit national instaure des règles administratives de calcul de la valeur du marché des terres en vue de leur vente par des autorités publiques, l'application desdites règles doit, en vue de leur conformité avec l'article 107 du traité, aboutir dans tous les cas à un prix administratif le plus proche possible de la valeur du marché des terres ([83]). Comme la valeur du marché est théorique, il est obligatoire de retenir une marge d'écart entre le prix obtenu et le prix théorique ([84]).

(145) Il a été demandé aux autorités bulgares de fournir des informations sur les prix administratifs utilisés pour l'ensemble des 132 opérations d'échange réalisées pendant la période considérée, ainsi que sur les prix du marché de ces mêmes opérations. La Commission a demandé aux autorités bulgares de prendre également en compte toutes les opérations antérieures ou postérieures portant sur les mêmes parcelles forestières dans le cadre de la détermination de leur valeur du marché. Par conséquent, bien que la Commission estime que la situation des parcelles forestières échangées n'a pas d'importance pour l'évaluation des éléments d'aide d'État potentiels dans le cadre des opérations d'échange, les informations sur les prix — quand de telles informations étaient disponibles — ont été prises en compte.

(146) Les autorités bulgares ont fait observer que quelques problèmes se posent quant à la fiabilité des données qu'elles ont pu fournir sur les prix du marché ([85]). Cependant, elles ont indiqué, dans le même temps, que les informations fournies contiennent les meilleures évaluations approximatives des prix du marché ([86]). La Commission considère que ces données constituent des évaluations approximatives de la valeur du marché (c'est-à-dire de la valeur «équitable») des parcelles concernées suffisamment fiables.

(147) L'analyse des données a démontré que l'utilisation de prix administratifs pour des terrains privés a conduit à une majoration systématique du prix des terres forestières par rapport aux prix du marché ([87]), tandis qu'en ce qui concerne les terres forestières domaniales, la situation n'est pas tellement claire, étant donné que les deux cas existent — de majoration et de minoration. Par conséquent, en déterminant si un avantage a été conféré aux bénéficiaires en résultat des opérations d'échange, une simple comparaison du prix du marché de la parcelle domaniale au moment de l'échange avec le prix du marché de la parcelle privée contre laquelle elle a été échangée, n'aurait pas suffisamment pris en compte la majoration systématique du prix de cette dernière. Par conséquent, la Commission a mis au point une formule qui prend en compte les prix, administratifs utilisés dans l'opération initiale pour évaluer correctement l'avantage découlant de l'échange. Dans cette formule qui a déjà été définie dans la décision d'ouverture, il est nécessaire de calculer les montants suivants:

i) la différence entre le prix réel du marché de la parcelle de terres forestières privées et le prix administratif de cette parcelle fixé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base; et

ii) la différence entre le prix réel du marché de la parcelle de terres forestières domaniales et le prix administratif de cette parcelle fixé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base.

([82]) C'est le cas par exemple avec Izgrev, Liteks Komers, El Em Impeks et V-N-G-Confort.
([83]) Voir arrêt de la Cour du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-239/09, *Seydaland*, cité ci-dessus, point 35. Voir aussi décision de la Commission du 19 décembre 2012 dans l'affaire SA.33167 concernant la méthode alternative proposée pour l'évaluation des terres agricoles et forestières en Allemagne vendues par l'Agence d'État BVVG (JO C 43 du 15.2.2013, p. 7).
([84]) Voir par analogie section II, point 2, sous b), de la communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans les ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JO C 209 du 10.7.1997, p. 3).
([85]) Lettre du 19 novembre 2013; observations sous le n° 2013/115208.
([86]) Cette question a été décrite en détail avec les arguments bulgares dans la section 5.4.
([87]) Minoration ou majoration par rapport au prix du marché communiqué par les autorités bulgares pour la parcelle concernée.

Il est admis qu'il existe un avantage si la valeur de ii) moins la valeur de i) est positive.

Chaque compensation pécuniaire payée par l'une des parties à l'autre, pour compenser la différence des prix administratifs de deux parcelles qui font l'objet de l'opération d'échange, sera également prise en compte au moment de déterminer si l'opération d'échange a entraîné un avantage.

(148) En appliquant cette formule aux données fournies par les autorités bulgares sur les valeurs du marché équitables et les prix administratifs des terres forestières échangées, la Commission conclut qu'un avantage a été procuré aux bénéficiaires des échanges de terres dans presque 80 % des opérations d'échange réalisées pendant la période considérée, comme indiqué au tableau 4.

Tableau 4

Comparaison des prix administratifs utilisés dans le cadre des échanges et des prix du marché communiqués par les autorités bulgares

Opérations d'échange	2007	2008	2009	Total
Avantage conféré (nombre de cas)	18	48	38	**104**
En pourcentage de tous les échanges	*78 %*	*77 %*	*81 %*	***79 %***
Nombre d'échanges réalisés	23	62	47	**132**

(149) Les données indiquées ci-dessus démontrent que les prix administratifs déterminés aux fins des opérations d'échanges conformément au règlement sur les prix de base ne reflétaient pas dans une mesure suffisante la valeur du marché réelle des parcelles forestières concernées.

(150) Cet écart entre les prix administratifs utilisés pour les opérations d'échange contestées et les prix du marché des parcelles en question découle, d'une part, du fait que la méthodologie de base utilisée dans le règlement sur les prix de base ne reprend pas dans un degré suffisant les critères qu'un opérateur de marché donné jugerait importants lors de l'évaluation des parcelles de terres forestières échangées ni ne leur donne une pondération appropriée. Premièrement, les valeurs moyennes des terres indiquées dans l'annexe 1 du règlement sur les prix de base, en fonction des catégories de terres offrant des conditions identiques de croissance des plantes, utilisées comme base pour la détermination de la valeur de base des terres (voir considérant 18), devaient être déterminées sur la base de les prix du marché ou des registres tenus pour les forêts domaniales, mais en fait, étaient déterminées par des experts sur la base d'un petit nombre de sources de marché.

(151) Deuxièmement, les coefficients et les suppléments utilisés pour la prise en compte de certaines qualités de terres forestières dans le calcul de la valeur de base de ces terres détaillés aux considérants 18 à 26, reflètent un vecteur de simplification administrative et ne sont pas une tentative de mesurer avec précision la valeur économique qu'un opérateur de marché hypothétique, placé dans une situation similaire, conférerait à ces qualités. En fait, les autorités bulgares n'ont fourni aucune donnée économique à l'appui des niveaux sur lesquels ces coefficients et suppléments étaient fixés dans le règlement.

(152) D'autre part, même si la méthodologie définie dans le règlement sur les prix de base a initialement conduit à des prix du marché des terres forestières échangées, ce qui n'est pas le cas, les prix moyens, les coefficients et les suppléments n'ont pas été mis à jour pendant la période considérée de manière à refléter de manière adéquate les changements des prix du marché, qui se sont produits par la suite. Conformément à la jurisprudence ([88]), lorsque les prix des terres augmentent brusquement, les méthodes administratives de calcul des terres mises en vente par les autorités publiques doivent prévoir l'actualisation régulière de ces prix dans des cas de forte hausse des prix des terres, de façon que le prix effectivement payé par l'acheteur se rapproche le plus possible de la valeur marchande de ces terrains. Au stade de l'enquête préliminaire, les autorités bulgares ont expliqué que conformément à l'article 7.1 et à l'article 32, du règlement sur les prix de base, les coefficients pour le calcul des prix administratifs prévus dans ce règlement doivent être mis à jour chaque année. En outre, selon les informations fournies par les autorités bulgares pendant la période considérée les prix du marché des terres forestières ont brusquement augmenté. Toutefois, la mise à jour prévue dans ce règlement n'a jamais été effectuée durant cette période. Ce n'est qu'en 2010 que les autorités bulgares ont mis à jour les prix moyens, les coefficients et les suppléments utilisés pour la détermination des prix administratifs, sur la base des dernières évolutions du marché.

([88]) Voir arrêt de la Cour du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-239/09, *Seydaland*, cité ci-dessus, point 54.

(153) Par conséquent, la Commission conclut qu'un avantage économique a été conféré aux bénéficiaires des échanges de terres par les opérations d'échange dans le cas où les prix administratifs utilisés ne reflétaient pas adéquatement le prix du marché des terres échangées.

6.1.4. **L'aide *de minimis***

(154) Enfin, il convient de noter que, dans les cas où le bénéficiaire particulier de l'opération d'échange a reçu un avantage qui n'excède pas les plafonds visés au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission ([89]), cet avantage n'est pas réputé être une aide d'État et par conséquent ne relève pas de l'interdiction édictée à l'article 107, paragraphe 1, du traité, si toutes les autres conditions définies dans ce règlement sont remplies.

(155) Sur la base de données quantitatives fournies par les autorités bulgares, il semblerait que dans de nombreux cas ([90]), le montant de l'aide reçue par les bénéficiaires de l'opération d'échange n'excède pas le plafond *de minimis* de 200 000 EUR.

6.1.5. **Conclusion sur l'existence d'une aide**

(156) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que les opérations d'échange réalisées par la République de Bulgarie au cours de la période considérée constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, dans les cas où l'autre partie à l'opération concernée est une entreprise au sens de cette disposition et où les prix administratifs utilisés pour cette opération ne reflétaient pas les prix du marché et où les conditions relatives à l'aide *de minimis*, fixées par le règlement (UE) n° 1407/2013, n'étaient pas réunies.

6.2. LÉGALITÉ DE LA MESURE

(157) En n'ayant pas déposé de notification pour ces opérations d'échange avant leur mise en œuvre, la République de Bulgarie a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du traité. De ce fait, ces opérations d'échange constituent une aide d'État illégalement mise à exécution.

6.3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

(158) Bien que les autorités bulgares aient été invitées à fournir des informations sur la compatibilité de ces opérations d'échange avec le marché intérieur, elles ont maintenu leur argument selon lequel ces opérations n'affectent pas les échanges au sein de l'Union et, par conséquent, ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(159) À cet égard, le Conseil fait remarquer que la charge de la preuve de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur, en dérogation aux dispositions de l'article 107, paragraphe 1, du traite, pèse en principe sur l'État membre concerné, qui doit établir que les conditions de cette dérogation sont réunies ([91]).

(160) Dans tous les cas la Commission observe qu'il ne semble pas qu'il y ait des raisons, à première vue, de supposer que les opérations d'échange sont compatibles avec le marché intérieur ou directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point a) ou point c), du traité, ou sur la base des lignes directrices concernées qui reposent sur ces dispositions.

(161) De ce fait, les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'état dans le secteur agricole et forestier (ci-après les «lignes directrices concernant le secteur forestier») ne peuvent pas être utilisés comme fondement pour la compatibilité du régime d'échanges puisqu'elles se rapportent seulement à des arbres vivants et à leur environnement naturel dans des forêts et d'autres terres boisées, y compris les mesures pour maintenir et améliorer les fonctions écologiques et de protection des forêts et les mesures visant à promouvoir l'utilisation des forêts pour les

([89]) 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). Le règlement sur les aides de minimis (les aides *de minimis*) a été adopté par la Commission conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 (JO L 142 du 14.5.1998, p.1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 733/2013 (JO L 204 du 31.7.2013, p. 11).

([90]) Selon les calculs préliminaires effectués par la Commission sur la base des données quantitatives fournies par les autorités bulgares, il semble que seulement dans 45 de 104 cas où un avantage a été conféré à une partie privée à la suite de l'échange, cet avantage a excédé le plafond *de l'aide minimis*. Cependant, ces calculs n'excluent ni les cas où le bénéficiaire de l'échange n'était pas une entreprise (ce qui pourrait conduire à une diminution du nombre des échanges constituant une aide), ni n'expliquent les cas dans lesquels un même bénéficiaire a profité de nombreuses opérations d'échange dans lesquelles la valeur de l'avantage procuré à travers celles-ci dépasse 200 000 EUR au total (augmentant le nombre d'opérations qui constituent des aides). Des calculs plus précis doivent être effectués par les autorités bulgares dans le cadre de la récupération.

([91]) Arrêt du Tribunal de première instance du 12 septembre 2007 dans l'affaire T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE/Commission*, Recueil, p. II-2911, point 34.

loisirs et leurs dimensions sociales et culturelles. En outre, les coûts couverts par l'aide octroyée dans le contexte des échanges ne répondent pas à la définition de coûts éligibles énoncée dans les lignes directrices concernant le secteur forestier ([92]), car aucune obligation légale ou contractuelle d'utiliser les terres acquises via les échanges comme une zone naturelle protégée n'a été imposée aux parties privées. Au contraire, toutes les parties avaient le droit de demander un changement de l'affectation des terres forestières en terrain constructibles et certaines d'entre elles l'ont effectivement fait.

(162) Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ne fournissent pas non plus un fondement pour la question de la compatibilité. À cet égard, la Commission note que les échanges n'ont pas été entrepris par les autorités bulgares dans le but de contribuer spécialement au développement régional. En outre, il n'est pas établi quels sont les coûts éligibles, et il n'est pas non plus précisé comment l'effet incitatif de l'aide sera contrôlé et comment la conformité avec les plafonds des aides à finalité régionale applicable sera garantie.

(163) Enfin, lors des délibérations avant l'adoption de la décision d'ouverture, les autorités bulgares ont déclaré que l'objectif de la politique publique visant à consolider la propriété des terres forestières était poursuivi par les échanges. Même s'il pouvait être établi que la consolidation des terres forestières représente un objectif d'intérêt commun, ce qui n'est pas le cas, les autorités bulgares n'ont pas prouvé que l'aide octroyée était nécessaire pour atteindre cet objectif et que les moyens choisis étaient les plus appropriés.

(164) Elles n'ont pas non plus prouvé que les moyens choisis garantissaient que l'aide octroyée était limitée au minimum nécessaire pour encourager les parties privées à entreprendre les opérations d'échange. Cela ressort, entre autres, des fortes fluctuations des prix administratifs obtenus par l'utilisation de la méthodologie prescrite. En comparant ces prix administratifs aux prix du marché communiqués par les autorités bulgares, ils ne semblent pas systématiquement supérieurs ou inférieurs aux prix du marché d'un pourcentage similaire. Si l'on prend par exemple les opérations réalisées en 2007, la différence entre les prix du marché et les prix administratifs des parcelles privées variait de – 503,97 % à + 89,91 % ([93]).

(165) Enfin, les autorités bulgares n'ont pas prouvé que les opérations d'échange ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. En conséquence, il ne saurait être considéré que les opérations d'échange sont compatibles avec le marché intérieur directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

(166) Par conséquent, la Commission conclut que l'aide accordée dans le contexte des opérations d'échange, ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

7. **RÉCUPÉRATION**

(167) Conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, lorsqu'une aide d'État octroyée illégalement est considérée comme incompatible avec le marché intérieur, cette constatation entraîne la récupération de l'aide auprès des bénéficiaires, sauf si cela est contraire à un principe général du droit. L'article 14, paragraphe 2, de ce règlement arrête que l'aide à récupérer comprend des intérêts qui courent de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération effective. Enfin, l'article 14, paragraphe 3, de ce règlement prévoit que la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission.

(168) L'objectif de la récupération est atteint dès que les aides illégales en cause, augmentées le cas échéant des intérêts de retard, ont été restituées par les entreprises qui en ont eu la jouissance. Par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents et la situation antérieure à l'octroi de l'aide est rétablie ([94]). Or, si l'État membre peut choisir les moyens par lesquels il exécutera son obligation de récupérer des aides illégales, il n'en demeure pas moins que les mesures choisies ne sauraient porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit de l'Union. Un État membre peut remplir l'obligation de récupération seulement si les moyens choisis sont aptes à rétablir les conditions normales de concurrence qui ont été faussées par l'octroi de l'aide illégale et sont compatibles avec les dispositions concernées du droit de l'Union ([95]).

([92]) Le point 175, sous g), des lignes directrices concernant le secteur forestier définit les coûts éligibles comme suit: «les coûts liés à l'acquisition de terres sylvicoles utilisées ou destinées à être utilisées comme zones de protection naturelle. Ces terres doivent être consacrées à la protection de la nature dans leur totalité et de manière permanente en vertu d'un engagement statutaire ou contractuel.» Les autres catégories de coûts éligibles définies au point 175 des lignes directrices concernant le secteur forestier, ne sont pas pertinentes en l'espèce.

([93]) Pour les terres forestières domaniales, la différence entre le prix du marché et le prix administratif varie de – 6 130,00 % à + 74,98 %. Il convient de noter, toutefois, que le prix administratif de ces parcelles était plus élevé que leur prix du marché dans seulement 2 cas sur 23.

([94]) Arrêt de la Cour du 29 avril 2004 dans l'affaire C-277/00, *Allemagne/Commission*, Recueil, p. I-11695, points 74-76.

([95]) Arrêt de la Cour du 12 décembre 2002 dans l'affaire C-209/00, *Allemagne/Commission*, cité ci-dessus, points 57-58.

(169) Par conséquent, comme il a été établi que via les opérations d'échange, la République de Bulgarie a illégalement mis à exécution une aide d'État, elle devrait être tenue de récupérer cette aide auprès des bénéficiaires de ces opérations.

7.1. IDENTIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES QUI DOIVENT REMBOURSER L'AIDE

(170) Les aides illégales et incompatibles doivent être recouvrées auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective ([96]). Toutefois, lorsque la Commission n'est pas en mesure d'identifier dans la décision même toutes les entreprises qui ont reçu une aide illégale et incompatible, cela devrait être fait au début du processus de mise en œuvre de la décision par l'État membre concerné, qui doit vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée ([97]).

(171) Dans le cas d'espèce, les bénéficiaires potentiels d'une aide d'État incompatible sont les personnes physiques et morales qui ont participé aux 132 opérations d'échanges avec les autorités bulgares pendant la période considérée. Les autorités bulgares doivent exclure de ce groupe les personnes physiques et morales, qui ne répondent pas aux critères définis pour les «entreprises» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, ainsi que les personnes qui ont tiré un avantage des opérations d'échange auxquelles elles ont participé, dont le montant total n'excède pas les plafonds fixés dans le règlement sur les aides de minimis (l'aide *de minimis*), pour autant que ces opérations remplissent également les autres conditions prévues par ce règlement. Les autres personnes physiques et morales qui ont participé aux opérations d'échange doivent être considérées comme des bénéficiaires d'une aide d'État illégalement mise à exécution auprès desquels les autorités bulgares sont tenues de récupérer l'avantage tiré de ces opérations.

7.2. QUANTIFICATION DE L'AIDE

(172) La Commission n'est pas obligée par la loi de déterminer le montant exact à recouvrer, surtout dans les cas où elle ne dispose pas des données nécessaires pour cela. Il suffit en revanche que la décision de la Commission comporte des informations qui permettent à l'État membre de déterminer, sans difficultés majeures, le montant à recouvrer ([98]).

(173) Comme expliqué au considérant 147, la Commission estime qu'un État membre doit se conformer à la méthodologie suivante comme point de départ pour déterminer le montant de l'aide d'État incompatible qui doit être récupéré auprès de chaque bénéficiaire:

i) déterminer la différence entre le prix réel du marché de la parcelle de terres forestières privées et le prix administratif de cette parcelle fixé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base; et

ii) déterminer la différence entre le prix réel du marché de la parcelle de terres forestières domaniales et le prix administratif de cette parcelle fixé conformément aux prescriptions du règlement sur les prix de base.

Le montant initial de l'aide d'État reçue en conséquence de l'opération d'échange est égal à la valeur de ii) moins la valeur de i).

Un ajustement du montant initial doit être effectué dans les cas où une parcelle de terres domaniales d'une valeur administrative plus élevée a été échangée contre une parcelle de terres privées d'une valeur administrative inférieure. Selon les autorités bulgares, dans ces cas, le bénéficiaire était tenu de payer des compensations à l'État afin de couvrir la différence de valeur des parcelles. Par conséquent, dans ces cas, le montant initial de l'aide doit être diminué du montant de la compensation versée par le bénéficiaire aux autorités bulgares. Ensuite, les autorités bulgares doivent récupérer auprès du bénéficiaire le montant reçu afin de tenir compte de l'avantage procuré en résultat de l'opération d'échange.

(174) Pour la détermination des prix du marché des parcelles concernées, il y a lieu de retenir entièrement la valeur économique de ces terres au moment de l'échange. Au vu des informations contenues dans les observations des autorités bulgares soumises le 29 août 2008, il semble que dans certains cas, des bâtiments et une infrastructure avaient déjà été construits sur les parcelles forestières appartenant à l'État, avant la réalisation de l'échange, même

([96]) Arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, *République italienne/Commission des Communautés européennes*, Recueil, p. I-1433, point 57; arrêt de la Cour du 29 avril 2004 dans l'affaire *Allemagne/Commission* («SMI»), C-277/00, Recueil, p. I-3925, point 75.

([97]) Arrêt de la Cour du 7 mars 2002 dans l'affaire C-310/1999, *République italienne/Commission des Communautés européennes*, Recueil, p. I-2289, point 91.

([98]) Arrêt de la Cour du 12 octobre 2000 dans l'affaire C-480/98, *Royaume d'Espagne/Commission*, Recueil, p. I-8717, point 25, et arrêt de la Cour du 2 février 1988 dans l'affaire *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV e.a./Commission*, dans les affaires jointes C-67/85, C-68/85 et C-70/85, Recueil, p. 219.

avant cela, le terrain n'a pas été transformé en terrain constructible. Dans ces cas, la Commission est d'avis que la valeur de ces bâtiments ou cette infrastructure doit aussi être entièrement incluse dans la valeur du marché de la parcelle.

(175) La Commission note que les autorités bulgares détiennent déjà des renseignements sur les prix administratifs utilisés dans les opérations d'échange, ainsi que les prix du marché de toutes les parcelles concernées par ces opérations au moment des échanges ([99]), donc, elles ne devraient pas rencontrer de grandes difficultés pour déterminer les montants à récupérer sur la base de la méthodologie décrite au considérant 173 ([100]).

(176) Toutefois, dans les cas où les autorités bulgares peuvent exprimer des préoccupations légitimes au sujet du fait que cette méthodologie ne peut pas être appliquée ou conduit à un montant qui, apparemment, ne reflète de manière adéquate le montant de la somme reçue par le bénéficiaire, elles peuvent décider de procéder à une évaluation des prix du marché des parcelles échangées au moment de la conclusion de l'opération à l'aide d'un expert indépendant qui est qualifié pour effectuer de telles évaluations et qui a été choisi dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. En établissant les procédures pour la sélection de cet expert, même dans les cas où le marché ne dépasse pas les plafonds prévus par les directives sur les marchés publics de l'Union, les principes de transparence et d'égalité de traitement doivent être respectés. En particulier, la procédure d'appel d'offres doit: i) être notifiée de manière appropriée; ii) se fonder sur des critères de sélection objectifs qui sont connus à l'avance; et iii) inclure des informations selon lesquelles, après la phase de présélection, la décision finale sera prise avec la participation de représentants des services de la Commission. Dans ces cas exceptionnels les autorités bulgares sont tenues de: i) indiquer la ou les parcelles concernées, ii) indiquer la justification de la nécessité d'une évaluation par un expert indépendant dans ce cas précis; et iii) soumettre à la Commission une proposition d'expert indépendant (sélectionné via une procédure d'appel d'offres), qui doit être approuvée par la Commission et par la République de Bulgarie.

(177) Enfin, étant donné que l'objectif de la récupération est de rétablir la antérieure à l'opération d'échange, la Commission estime, compte tenu du caractère exceptionnel des accords d'échange de terres forestières qui n'ont pas été utilisées à des fins commerciales, que la République de Bulgarie remplira son obligation de récupération de l'aide d'État illégalement mise à exécution en annulant les opérations d'échanges contestées via l'échange inverse des parcelles concernées. Toutefois, cela conduira à une récupération appropriée seulement dans les cas où les terres forestières domaniales et privées n'ont pas subi de changements matériels après la date de l'opération d'échange. Dans de tels cas, la Commission doit être informée au sujet des parcelles forestières concernées dans les deux mois suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie, les échanges y afférents devant être annulés et les éléments de preuve de l'annulation devant être fournis dans les quatre mois suivant la date de notification de la présente décision.

(178) Dans tous les cas où une récupération est demandée, cette récupération entre en vigueur dès que les bénéficiaires ont commencé à bénéficier de l'avantage, c'est-à-dire dès la date de l'acte juridique accordant le droit aux bénéficiaires d'échanger leurs terres forestières privées contre des terres forestières domaniales.

(179) Les montants à récupérer doivent inclure les intérêts courus entre la date où lesdits montants ont été mis à la disposition des bénéficiaires et celle de leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([101]) et au règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission ([102]) modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.

(180) Les délais de récupération des montants de l'aide d'État auprès des bénéficiaires doivent, dans la mesure du possible, être conformes aux délais indiqués dans la communication concernant la récupération ([103]). Dans tous les cas, les délais ne doivent pas être plus longs que les délais indiqués dans le tableau 5.

([99]) Cette information a été envoyée à la Commission par la Bulgarie sous la forme de feuille de calcul par courrier électronique du 21 janvier 2014 (ci-après: avis 2014/032997).

([100]) C'est-à-dire i) le prix du marché de la parcelle forestière concernée et ii) le prix administratif de la parcelle forestière concernée, déterminés en appliquant le règlement sur les prix de base et utilisés effectivement aux fins de l'opération d'échange, dans les montants indiqués dans l'avis 2014/032997.

([101]) 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).

([102]) 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).

([103]) Communication de la Commission — Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun (JO C 272 du 15.11.2007, p. 4).

Tableau 5

Calendrier de la récupération

Délai	Mesure
1. Dans les **deux mois** suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie:	la République de Bulgarie est tenue de transmettre à la Commission des informations sur les mesures prévues ou prises pour se conformer à la décision. Elle doit en particulier: i) transmettre à la Commission la liste de tous les échanges auxquels la récupération se rapporte en indiquant les informations suivantes: — les prix administratifs et du marché pour les parcelles forestières privées et domaniales qui ont été échangées (sur la base des informations fournies par la République de Bulgarie dans ses observations sous le numéro de référence 2014/032997), des informations sur les paiements complémentaires au titre de compensation liés à chaque opération, ainsi que sur le montant de l'aide d'État à récupérer; — le nom de la partie privée participant à chaque opération et les raisons pour lesquelles il est considéré ou il n'est pas considéré que ce bénéficiaire est une entreprise. ii) identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée sur la base d'une évaluation d'expert des prix du marché des parcelles forestières au moment de la réalisation de l'échange (considérant 176); iii) identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée par annulation de l'opération d'échange (considérant 177).
2. Dans les **quatre mois** suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie:	pour les parcelles mentionnées au point 1, ii), ci-dessus, la République de Bulgarie est tenue de nommer un expert indépendant qui fera l'évaluation de ces parcelles. Cet expert doit être sélectionné par une procédure d'appel d'offres ouverte et nommé avec l'accord de la Commission, sur proposition préalable de la République de Bulgarie.
3. Dans les **sept mois** suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie:	pour les parcelles mentionnées au point 1, ii), ci-dessus, la République de Bulgarie doit soumettre à la Commission le rapport de l'évaluation effectuée par l'expert indépendant.
4. Dans les **huit mois** suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie:	la République de Bulgarie est tenue d'envoyer les ordonnances de récupération à tous les bénéficiaires concernés en indiquant les montants exacts de l'aide à récupérer.
5. Dans les **douze mois** suivant la notification de la présente décision à la République de Bulgarie:	la République de Bulgarie est tenue de mettre à exécution la récupération de l'aide pour toutes les opérations d'échange concernées.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État octroyée à des entreprises dans le cadre des opérations d'échange de terres forestières domaniales contre des terres forestières privées au cours de la période comprise entre le 1er janvier 2007 et le 27 janvier 2009, illégalement mise à exécution par la République de Bulgarie en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

L'aide individuelle accordée dans le cadre des opérations d'échange visée à l'article 1er ne constitue pas une aide si, au moment de son octroi, elle remplit les conditions fixées par un règlement adopté en vertu de l'article 2 du règlement (CE) no 994/98, qui est applicable au moment de l'octroi de l'aide.

Article 3

L'aide individuelle accordée dans le cadre des opérations d'échange visée à l'article 1er qui, au moment de son octroi, remplit les conditions fixées par un règlement adopté en vertu de l'article 1er du règlement (CE) no 994/98 ou dans tout autre régime d'aide approuvé est compatible avec le marché intérieur, à concurrence de l'intensité d'aide maximale applicable à ce type d'aide.

Article 4

1. La République de Bulgarie récupère auprès des bénéficiaires l'aide incompatible accordée dans le cadre des opérations d'échange visée à l'article 1er.

2. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1 ci-dessus, l'aide incompatible peut être récupérée auprès des bénéficiaires par annulation des opérations d'échange dans les cas où les terres forestières domaniales et privées concernées par l'opération n'ont subi aucun changement matériel après la date de cette opération.

3. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération effective.

4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) no 794/2004 et au règlement (CE) no 271/2008.

5. La République de Bulgarie annule tous les versements impayés de l'aide octroyée dans le contexte des opérations d'échange et visée à l'article 1er, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 5

1. La récupération de l'aide accordée dans le cadre du régime, visé à l'article 1er, est immédiate et effective.

2. La République de Bulgarie assure que la présente décision est entièrement exécutée dans les douze mois suivant la date de sa notification.

Article 6

1. Dans les quatre mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie communique les informations suivantes à la Commission:

a) une liste de toutes les opérations d'échange en indiquant les informations suivantes:

   — les prix administratifs et du marché pour les parcelles forestières privées et domaniales qui ont été échangées, des informations sur les montants supplémentaires inclus dans chaque opération, ainsi que sur le montant de l'aide d'État qui en découle,

   — le nom de la partie privée, c'est-à-dire du bénéficiaire de l'opération d'échange participant à chaque opération et les raisons pour lesquelles il est considéré ou il n'est pas considéré que cette partie est une entreprise;

b) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée sur la base des prix du marché en vigueur au moment des opérations d'échange, indiqués dans l'avis 2014/032997 soumis par la Bulgarie;

c) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée par annulation de l'opération d'échange;

d) l'identification des cas dans lesquels la récupération sera effectuée sur la base des montants fixés par un expert indépendant et des documents prouvant que cet expert indépendant a été nommé à la suite d'une sélection par appel d'offres et avec l'accord de la Commission.

2. Dans les huit mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie communique les informations suivantes à la Commission:

a) la liste des bénéficiaires qui ont reçu une aide accordée au titre des opérations d'échange visées à l'article 1er et le montant total de l'aide reçue par chacun d'eux à la suite de ces opérations;

b) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès de chaque bénéficiaire;

c) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;

d) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

3. Dans les douze mois suivant la notification de la présente décision, la République de Bulgarie transmet des documents prouvant que l'aide a été récupérée entièrement auprès des bénéficiaires concernés.

4. La République de Bulgarie informe régulièrement la Commission de l'état d'avancement des mesures nationales adoptées en application de la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1er en transmettant des rapports tous les deux mois. Elle transmet immédiatement, à la demande de la Commission, des informations sur les mesures déjà prises et les mesures prévues pour se conformer à la présente décision. De même, elle transmet des informations détaillées sur les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 7

La République de Bulgarie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 5 septembre 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président