DÉCISION DE LA COMMISSION

du 9 juin 1999

concernant le régime d'aide mis en œuvre par le Royaume-Uni en faveur des producteurs de porcs d'Irlande du Nord

[notifiée sous le numéro C(1999) 1602]

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

(1999/591/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément à la disposition précitée [1] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 13 août 1998, enregistrée le 14 août 1998, le Royaume-Uni a notifié à la Commission un nouveau régime d'aide d'État, le régime d'abattage pour le bien-être des porcs *(Pig Welfare Slaughter Scheme)*. Ce régime d'aide prévoit l'octroi d'une aide aux producteurs de porcs en Irlande du Nord s'élevant à 18 livres sterling (GBP) par porc, afin de couvrir les frais d'abattage et d'équarrissage des porcs excédentaires pour lesquels aucun débouché normal ne peut être trouvé. Comme il est apparu que le Royaume-Uni avait mis en œuvre ce régime d'aide sans attendre l'autorisation de la Commission, il a été inscrit au registre des aides non notifiées sous le nº NN 96/98.

(2) Par lettre du 1er septembre 1998, enregistrée le 2 septembre 1998, le Royaume-Uni a informé la Commission que, compte tenu de l'absence d'intérêt manifesté par les éleveurs, le *Pig Welfare Slaughter Scheme* serait remplacé par un nouveau régime d'aide, le *Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme* (régime compensatoire d'abattage pour le bien-être des porcs). Outre l'octroi d'aides en faveur de l'abattage et de l'équarrissage des porcs excédentaires prévues par le régime précédent, le nouveau régime d'aide permet l'octroi d'indemnisations aux producteurs de porcs charcutiers d'un poids excessif (c'est-à-dire de porcs d'un poids vif minimal de 110 kilogrammes, à l'exclusion des jeunes truies gestantes, des truies reproductrices et des verrats) à concurrence de 30 GBP par tête. Comme il est apparu que le Royaume-Uni avait mis ce régime d'aide en œuvre sans attendre l'autorisation de la Commission, il a été inscrit au registre des aides non notifiées sous le nº NN 95/98.

(3) Dans leur lettre du 27 octobre 1998, les autorités du Royaume-Uni ont confirmé qu'aucun versement d'aide n'avait été effectué en vertu du *Pig Welfare Slaughter Scheme*, et comme ce régime d'aide avait été intégralement remplacé par le *Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme*, la Commission a décidé de clore le dossier relatif à l'aide NN 96/98, concluant que cette mesure avait été retirée par le Royaume-Uni.

(4) Par lettre du 21 janvier 1999, la Commission a informé le Royaume-Uni de sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité concernant l'octroi d'une indemnisation à concurrence de 30 GBP par animal abattu. Dans la même lettre, la Commission informait le Royaume-Uni de sa décision de ne pas soulever d'objections à l'octroi d'indemnisations pour l'abattage et l'équarrissage des porcs excédentaires. Le Royaume-Uni a fait part de ses observations dans sa lettre du 23 février 1999.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [2]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en question.

La Commission a reçu des observations de la part de l'Ulster Farmers' Union, de la North of Ireland Veterinary Association, de l'Ulster Pork and Bacon Forum et de la Northern Ireland Grain Trade Association. Elle les a transmises au Royaume-Uni en lui donnant la possibilité de les commenter; par lettre du 3 mai 1999, le Royaume-Uni a informé la Commission qu'il ne souhaitait pas présenter d'autres observations.

II. DESCRIPTION DE LA MESURE

(6) À la suite d'un incendie accidentel survenu le 20 juin 1998 à Ballymoney, le principal abattoir de porcs d'Irlande du Nord a été détruit, entraînant la perte dans la

[1] JO C 67 du 10.3.1999, p. 6.

[2] Voir note 1 de bas de page.

région d'une capacité d'abattage et de découpe des porcins estimée à 40 %. Il s'est ensuivi des difficultés financières et pratiques graves pour les producteurs de porcs d'Irlande du Nord. Un grand nombre de producteurs se sont retrouvés sans lieu d'abattage et de découpe. À la mi-août 1998, la situation est devenue critique, avec quelque 20 000 à 30 000 porcs en attente d'abattage, la situation se détériorant de jour en jour. Il a été envisagé de transporter ces animaux vers des abattoirs situés en Grande-Bretagne ou en République d'Irlande, mais la situation généralement déprimée du marché et les restrictions liées au contrôle sanitaire ont incité à abandonner cette idée. Ainsi les producteurs se sont retrouvés avec un nombre croissant d'animaux absolument invendables. De plus, en raison du nombre croissant de porcs accumulés dans les élevages, de sérieux problèmes de bien-être se posaient pour les animaux compte tenu de la surpopulation et des difficultés d'alimentation. Les animaux étaient confrontés à des problèmes de surpopulation, de tension thermique et de caudophagie, impliquant pour eux des souffrances inutiles.

(7) Conformément au *Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme*, les producteurs ont obtenu un délai d'une semaine à compter du 1er septembre 1998 pour soumettre leurs demandes visant à bénéficier du régime pour les porcs d'un poids excessif. Les autorités d'Irlande du Nord ont fixé les coûts d'abattage et d'équarrissage des animaux (environ 15 GBP par animal) et les ont pris en charge. En outre, les producteurs devaient recevoir 30 GBP par animal, ou 60 % du *Adjusted Eurospec price for GB/NI*, le chiffre retenu était le plus faible. Au total, 15 571 porcs d'un poids excessif ont été abattus et ont bénéficié d'une compensation de 30 GBP par tête, représentant un montant total de compensation de 467 130 GBP. À ce montant s'ajoutent des coûts d'abattage et d'élimination représentant environ 232 800 GBP, soit un coût total du régime d'aide s'élevant à quelque 700 000 GBP. Le régime n'a été accessible que pendant une semaine et les animaux ont été abattus dans un délai de dix jours puis détruits.

(8) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré que le paiement d'une compensation de 30 GBP par porc abattu constituait clairement une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Les paiements en cause ont été octroyés en faveur de certains producteurs de porcs d'Irlande du Nord. Le retrait de plus de 15 000 porcs d'un marché que les autorités du Royaume-Uni elles-mêmes considéraient comme sérieusement déprimé, peut menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre les États membres. En outre, la Commission a noté que les aides ont eu pour effet, et c'est effectivement leur objectif, de fournir un soutien financier aux éleveurs de porcs les plus affectés en Irlande du Nord. Une décision unilatérale d'un État membre consistant à accorder une aide financière à certains producteurs dans un marché hautement intégré au niveau communautaire et où des échanges intracommunautaires substantiels ont lieu doit être considérée comme menaçant de fausser la concurrence.

(9) Bien que le Royaume-Uni ait invoqué l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité et ait suggéré que cette mesure pouvait être considérée comme une aide destinée à remédier aux dommages causés par un événement extraordinaire, la Commission a mis en doute que la mesure d'aide puisse être considérée comme relevant de cette disposition. La Commission a en particulier mis en doute qu'un incendie dans une installation de transformation spécifique puisse être considéré comme constituant un événement extraordinaire, et a constaté qu'aucune aide n'a été accordée aux propriétaires de l'installation. De plus l'incendie n'avait causé aucun dommage matériel aux producteurs qui ont été indemnisés uniquement pour des pertes économiques.

(10) Néanmoins, la Commission a reconnu que le marché du porc d'Irlande du Nord au moment en question a été confronté à une combinaison très inhabituelle de circonstances et elle a par conséquent examiné si les aides en cause pourraient éventuellement relever du champ d'application de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité. Eu égard aux problèmes très particuliers résultant de l'incendie, y compris un accroissement du nombre d'animaux qui étaient pratiquement devenus invendables et les problèmes de bien-être des animaux qui en ont résulté, la Commission a admis qu'il était possible d'envisager une mesure unique en vue de l'enlèvement des animaux excédentaires afin de contribuer au développement économique du secteur. En conséquence, la Commission a décidé de considérer le paiement d'une aide de 15 GBP par animal pour couvrir les coûts d'abattage et d'équarrissage comme compatible avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(11) Toutefois, la Commission a mis en doute que les mêmes conditions soient applicables au paiement d'une compensation de 30 GBP par animal abattu. La Commission en particulier a constaté qu'en principe les aides dans le secteur agricole, qui sont payées par unité de production, sont considérées comme des aides au fonctionnement qui ont un caractère transitoire et qui, en l'absence de contrepartie de la part du bénéficiaire, ne favorisent en aucun cas le développement du secteur concerné. En outre, en payant une compensation pour une production qui était devenue invendable, l'aide menaçait à tout le moins de fausser les conditions de concurrence en renforçant la position concurrentielle des opérateurs concernés. Dans ce contexte, la Commission a également émis des doutes sur le fait de savoir dans quelle mesure la situation particulière apparue en Irlande du Nord était liée à l'incendie et dans quelle mesure elle était liée à l'état généralement déprimé du marché du porc à cette époque.

(12) La Commission a également constaté que l'aide avait été notifiée le 1er septembre 1998, le jour même de l'entrée en vigueur du régime. La Commission a par conséquent considéré que l'aide avait été octroyée par le Royaume-Uni en infraction des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 88, paragraphe 3, du traité puisque la Commission n'avait pas été informée de l'instauration de ce régime d'aide dans des délais suffisants pour lui permettre de présenter ses observations.

III. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES INTÉRESSÉS

(13) La Commission a reçu des observations présentées par l'Ulster Farmers' Union (UFU), la North of Ireland Veteri-

nary Association (NIVA), l'Ulster Pork and Bacon Forum et la Northern Ireland Grain Trade Association (NIGTA), toutes s'étant déclarées en faveur du paiement de l'aide et des arguments avancés par le Royaume-Uni. Les organismes interrogés contestent l'avis exprimé par la Commission lors de l'ouverture de la procédure selon lequel un incendie ne devrait pas être considéré comme événement extraordinaire. Tout en admettant que l'incendie constituait un risque d'entreprise normal du point de vue du propriétaire de l'installation, l'un d'entre eux a avancé l'argument qu'il conviendrait de considérer la situation dans la perspective des producteurs de porcs qui ont perdu en une nuit 40 % de la capacité de transformation d'Irlande du Nord. Du point de vue des producteurs, l'incendie ne peut être considéré comme un risque d'entreprise normal mais doit être considéré comme un événement extraordinaire.

(14) Les quatre organismes interrogés soulignent la gravité du problème de bien-être des animaux qui s'est développé dans les élevages porcins d'Irlande du Nord à la suite de l'incendie et la nécessité que les autorités remédient rapidement à cette situation. L'absence de débouché pour les porcs a entraîné un accroissement du nombre d'animaux dans les exploitations, donnant lieu à une surpopulation qui a provoqué des foyers de pneumonie, des problèmes de caudophagie, de prolapsus rectal et d'autres maladies consécutives. En prenant du poids, les porcs sont devenus invendables étant donné que les chaînes de transformation et d'abattage des porcs ne sont pas conçues pour recevoir des animaux dont le poids vif est supérieur à 110 kilogrammes. La NIVA décrit la situation en matière de bien-être animal comme intolérable. La NIVA et l'UFU considèrent que le paiement d'une compensation était justifié tandis que la NIGTA estime que le gouvernement n'avait pas d'autre possibilité que de payer une compensation afin de s'assurer la collaboration des éleveurs dans le cadre des dispositions d'abattage d'urgence.

(15) Par ailleurs, les organismes interrogés avancent l'argument que le régime d'aide n'a pas faussé la concurrence ni affecté les échanges entre les États membres. Dans ce contexte, l'UFU a fourni des informations détaillées concernant l'évolution des prix du porc d'Irlande du Nord avant et après l'incendie ainsi que des preuves indiquant que les difficultés auxquelles ont été confrontés les producteurs étaient dues à l'incendie et non pas à la situation de dépression générale de l'industrie du porc.

IV. **OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LE ROYAUME-UNI**

(16) Dans leurs observations, les autorités du Royaume-Uni soulignent l'importance de la question du bien-être animal et leur conviction que les actions entreprises étaient essentielles pour mettre fin aux graves souffrances infligées aux animaux.

(17) Les autorités du Royaume-Uni se félicitent en premier lieu de la décision de la Commission de ne pas soulever d'objections à l'égard du paiement d'aides s'élevant approximativement à 15 GBP par tête pour couvrir les coûts d'abattage et d'élimination des animaux concernés. Elles constatent que la décision est basée sur la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité et admettent et soutiennent le point de vue de la Commission selon lequel le retrait des exploitations d'Irlande du Nord des porcs excédentaires d'un poids excessif n'ayant pas de débouché normal sur le marché afin d'empêcher la souffrance de ces animaux, est une mesure pouvant être considérée comme facilitant le développement de certaines activités économiques. Elles conviennent qu'il existait un intérêt commun à organiser un abattage dans des conditions de respect des animaux pour lesquels aucun débouché normal n'a pu être trouvé, et elles sont d'accord avec la description des mesures prises pour garantir que les animaux soient détruits et ne soient pas destinés à la consommation humaine. C'est pourquoi elles approuvent le point de vue de la Commission selon lequel le paiement des aides n'a pas effecté les intérêts commerciaux dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(18) Les autorités du Royaume-Uni maintiennent également néanmoins leur opinion de principe selon laquelle l'incendie qui a eu lieu à l'atelier de transformation de Ballymoney constituait bien un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité. Elles n'admettent pas que la soudaine incapacité totale pour un producteur de vendre un produit sur son marché habituel à n'importe quel prix, en raison de circonstances indépendantes de la situation du marché et sans aucune modification au niveau de la demande des consommateurs, associée à l'incapacité quasi absolue de transporter ce produit afin de le vendre à n'importe quel prix sur d'autres marchés en raison des restrictions imposées aux mouvements d'animaux, puissent être considérées comme relevant des paramètres normaux du risque d'entreprise.

(19) Toutefois, les autorités du Royaume-Uni limitent l'essentiel de leurs observations aux doutes émis par la Commission quant au paiement compensatoire de 30 GBP par animal accompagnant le paiement des coûts d'abattage et d'élimination.

(20) Elles admettent que cette mesure constitue une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(21) Face aux doutes émis par la Commission que ces paiements puissent constituer une aide au fonctionnement et que la mesure d'aide menace à tout le moins de fausser la concurrence, les autorités du Royaume-Uni ont cherché à démontrer que la mesure en question peut être considérée comme facilitant le développement de certaines activités économiques, qu'elle n'a pas affecté les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, et qu'elle pouvait par conséquent relever de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(22) L'intervention des autorités du Royaume-Uni a été motivée par le problème exceptionnel de bien-être des animaux auquel étaient confrontées les exploitations. Un grand nombre d'animaux étaient soumis à des souffrances inacceptables. Les autorités du Royaume-Uni fournissent à l'appui de cette affirmation des extraits de rapports de visites effectuées sur place par des vétérinaires officiels dans les élevages porcins d'Irlande du Nord décrivant des

cas d'animaux abrités dans des locaux surpeuplés, inadaptés et inconfortables, d'animaux mal alimentés, de porcelets noyés à la naissance, des problèmes de caudophagie et de morsure du cou, de lutte, de traumatisation et de cannibalisme. L'existence de ces problèmes a été confirmée par les témoignages des éleveurs eux-mêmes, du Farm Animal Welfare Council et de l'Association of Veterinary Surgeons for Northern Ireland. On a également constaté dans les abattoirs un triplement du nombre des carcasses rejetées en raison de lésions au cou, signe indicateur d'une surpopulation. Les médias d'information d'Irlande du Nord ont largement relaté ces problèmes. Dans ce contexte, le Department of Agriculture, Northern Ireland (DANI) a publié un communiqué de presse afin de rappeler aux éleveurs leurs obligations en matière de bien-être animal le 6 août 1998. Il a toutefois été jugé nécessaire de prendre des mesures afin de remédier au problème du bien-être des animaux.

(23) Les autorités du Royaume-Uni expliquent que, au cours des mois de juillet et août, plusieurs options ont été envisagées en vue du retrait des exploitations des animaux affectés.

(24) La première option envisagée a été le retrait forcé des animaux affectés des exploitations en usant de pouvoirs légaux au titre du Welfare of Animals Act (Northern Ireland) de 1972 et du Police and Criminal Evidence Order (Northern Ireland) de 1989. Ces dispositions autorisent les autorités compétentes à entrer dans les exploitations, à saisir et conserver les animaux maltraités et à engager des poursuites contre les responsables. Aucun pouvoir n'est toutefois octroyé en vue de la destruction ou de l'élimination sous une autre forme des animaux concernés. Après un examen approfondi, il a été décidé que les difficultés pratiques liées à la saisie et à l'entreposage d'un grand nombre d'animaux estimés à l'époque à environ 28 000 répartis entre 2 000 exploitations étaient insurmontables. Il aurait été nécessaire que des vétérinaires officiels accompagnés de fonctionnaires de police effectuent une visite dans chaque exploitation et que des dispositions soient prises en vue du transport et de l'entreposage de tous les animaux soumis à des problèmes de bien-être. De plus, même si cette opération avait été réalisée, elle n'aurait pas permis de résoudre le problème à long terme car les animaux auraient finalement dû être restitués à leurs propriétaires.

(25) Dans ces conditions, les autorités du Royaume-Uni ont décidé qu'une solution à ce problème devait être recherchée en coopération avec les propriétaires des animaux. Elles ont par conséquent institué un régime prévoyant le paiement par l'État des coûts d'abattage et d'élimination des porcs ayant acquis un poids excessif depuis l'incendie, et dont la rétention entraînait des problèmes de bien-être animal. Il s'agissait du *Pig Welfare Scheme* (régime pour le bien-être des porcs) notifié à la Commission le 13 août 1998 et inscrit au registre des aides non notifiées sous le n° NN 96/98. Les producteurs n'ont pas réagi à cette possibilité.

(26) Étant donné le caractère d'urgence de la situation, les autorités du Royaume-Uni ont alors été contraintes d'envisager la possibilité d'offrir une compensation symbolique en vue de garantir la collaboration des producteurs pour le retrait des animaux affectés. Cette offre a été faite dans le seul objectif de retirer des exploitations les animaux affectés et non pas de fournir au secteur porcin un quelconque soutien déguisé. Les autorités du Royaume-Uni considèrent, par conséquent, que les paiements de compensation étaient analogues au paiement de 15 GBP pour l'abattage et l'élimination des animaux, et devraient être envisagés d'une manière identique pour l'application de la dérogation au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(27) Concernant la question de savoir si l'octroi d'indemnisations a affecté les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, les autorités du Royaume-Uni soulignent que le niveau d'indemnisation a été fixé de manière à éviter le risque de surindemnisation. L'évolution des prix du porc a été contrôlée au cours de la semaine précédant l'introduction du régime d'aide. Le niveau d'indemnisation retenu de 30 GBP par porc était effectivement inférieur de 9,54 GBP au prix moyen du marché en Irlande du Nord au cours de la semaine précédente, inférieur de 16,25 GBP au prix du marché en Grande-Bretagne, et de 20,09 GBP inférieur au prix enregistré en République d'Irlande au cours de la même période. Les autorités du Royaume-Uni considèrent qu'il s'agit là d'une preuve indiscutable que les indemnités n'étaient pas supérieures au prix du marché qui aurait été payé pour les animaux si l'usine de Ballymoney avait encore été en activité. Cet aspect et la destruction des animaux de manière à les empêcher d'être destinés à la consommation humaine ont permis de réduire au minimum le risque d'une quelconque distorsion directe du marché en faveur des bénéficiaires.

(28) Tout en reconnaissant que, en théorie l'octroi d'indemnisations aux producteurs pourrait être considéré comme menaçant de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle des producteurs concernés et d'affecter les échanges entre les États membres, les autorités du Royaume-Uni considèrent que cette distorsion a été minimale et n'a en aucun cas affecté les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Leur argumentation s'appuie sur une comparaison détaillée de l'évolution des prix du porc en Irlande du Nord, en Grande-Bretagne et en République d'Irlande au cours des semaines qui ont suivi la mise en œuvre du régime d'aide. Elles invoquent également l'état continuellement déprimé du marché du porc en Irlande du Nord de sorte que ce pays comptait environ 300 producteurs de porcs en moins en décembre 1998 qu'en juin de la même année.

(29) Les autorités du Royaume-Uni constatent également que, avant l'incendie de l'atelier de Ballymoney, le marché du porc d'Irlande du Nord était dans une très large mesure autonome avec seulement un nombre très limité d'expéditions à destination de la Grande-Bretagne en mai et juin 1998 (1 214 animaux au total) et aucune à destination de la République d'Irlande. Ce nombre s'est considérablement accru à la suite de l'incendie, les producteurs recherchant de nouveaux débouchés. Cette augmentation du nombre d'expéditions en provenance d'Irlande du Nord était destinée à empêcher que la réserve d'animaux qui s'était accumulée en juillet et août 1998, ne réappa-

raisse; toutefois, il n'a pas été possible d'adopter immédiatement cette solution car il a fallu du temps pour mettre en place les dispositions nécessaires afin de garantir que les transports à destination de la Grande-Bretagne remplissent entre autres les conditions fixées par la décision 93/24/CEE de la Commission [3] relative à la maladie d'Aujeszky et les exigences en matière de certification imposées par les autorités irlandaises relatives au syndrome dysgénésique et respiratoire du porc.

(30) Les autorités du Royaume-Uni concluent en notant que si l'effet de l'aide avait été de procurer aux producteurs d'Irlande du Nord un bénéfice concurrentiel, les producteurs de porcs du reste du Royaume-Uni auraient été défavorisés de manière plus significative. Ils considèrent que tel n'a pas été le cas et que le régime d'aide n'a pas eu de répercussion plus importante sur les producteurs des autres États membres. Les autorités du Royaume-Uni concluent, par conséquent, que l'aide n'a pas affecté les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, et que la mesure peut donc relever de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

V. **APPRÉCIATION**

Article 87, paragraphe 1

(31) L'article 21 du règlement (CEE) nº 2759/75 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc [4] prévoit que les articles 87, 88 et 89 du traité sont applicables à la production et au commerce des produits visés à l'article 1er du règlement sauf disposition contraire dudit règlement.

(32) L'article 87, paragraphe 1, du traité prévoit que les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

(33) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré que la mesure en cause constituait clairement une aide au sens de cette disposition. Les paiements en cause ont été octroyés par les autorités du Royaume-Uni en faveur de certains producteurs de porcs d'Irlande du Nord. Ces paiements fournissent une compensation financière pour la destruction d'animaux qui selon toutes les parties intéressées étaient devenus invendables dans les conditions du marché. Une décision unilatérale d'un État membre consistant à accorder une aide financière à certains producteurs dans un marché hautement intégré au niveau communautaire et soumis à une organisation commune de marché et où des échanges intracommunautaires substantiels ont lieu, doit être considérée comme menaçant de fausser la concurrence et donc affectant les échanges entre les États membres.

(34) Dans leur lettre du 23 février 1999, les autorités du Royaume-Uni ont formellement reconnu que la mesure constitue une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Cet aspect ne nécessite par conséquent aucun examen plus approfondi.

(35) L'interdiction des aides d'État contenue dans l'article 87, paragraphe 1, du traité n'est pas absolue; l'article 87, paragraphes 2 et 3, contient une série de dérogations. Les dérogations contenues aux points a) et c) de l'article 87, paragraphe 2, sont manifestement inapplicables de même que les dérogations contenues aux points a), b) et d) de l'article 87, paragraphe 3. Ni le Royaume-Uni ni aucune des parties qui ont présenté leurs observations n'ont suggéré que l'une de ces dérogations puisse s'appliquer à la mesure en question. Pour justifier l'aide, le Royaume-Uni a invoqué l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité et a suggéré que cette mesure pouvait être considérée comme une aide destinée à remédier aux dommages causés par un événement extraordinaire. Le Royaume-Uni a également suggéré que l'aide pouvait être considérée comme facilitant le développement de certaines activités économiques sans affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, et pouvait par conséquent relever de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c). Il convient par conséquent d'examiner chacune de ces dispositions.

Article 87, paragraphe 2, point b)

(36) En vertu de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires doivent être considérées comme compatibles avec le marché commun.

(37) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a exprimé de sérieux doutes quant aux conditions d'applicabilité de cette disposition dans le cas présent. En général, la Commission a considéré que la possibilité de fermeture d'une capacité de transformation résultant d'un événement accidentel devait être considérée comme un risque d'entreprise normal plutôt que comme un événement extraordinaire. Dans ce contexte, la Commission a constaté que l'incendie, bien qu'important s'était limité à une seule installation. La Commission n'a à ce jour jamais accepté de considérer qu'un incendie dans une usine de transformation unique puisse être considéré comme événement extraordinaire. En outre, aucune aide n'a été accordée au propriétaire de l'installation elle-même, qui s'est révélé avoir été couvert par une assurance commerciale normale contre l'incendie.

(38) Concernant les répercussions de l'incendie pour les producteurs de porcs d'Irlande du Nord, la Commission a constaté que l'incendie n'avait causé aucun dommage matériel à leurs installations de production. Les pertes subies ont résulté de l'impossibilité de trouver des débou-

[3] JO L 16 du 25.1.1993, p. 18.
[4] JO L 282 du 1.11.1975, p. 1.

chés de remplacement pour vendre les porcs qui auraient normalement été vendus en vue de leur transformation à l'établissement de Ballymoney. Par ailleurs, la Commission a émis des doutes sur le fait de savoir dans quelle mesure les pertes subies par les producteurs avaient été causées par l'incendie de l'usine de Ballymoney et dans quelle mesure elles résultaient de l'état de dépression générale du marché du porc au cours de la période en question.

(39) Dans les observations écrites qu'elles ont présentées, les autorités du Royaume-Uni maintiennent leur position de principe selon laquelle l'incendie doit être considéré comme événement extraordinaire, mais ne fournissent aucun nouvel argument à cet égard. Les organismes interrogés maintiennent également que l'incendie doit être considéré comme événement extraordinaire, à l'exception de l'Ulster Farmers' Union qui affirme que l'incendie constituait un risque normal pour les propriétaires de l'atelier de transformation mais pas pour les producteurs dépendants de cet établissement pour l'écoulement de leurs animaux et gravement lésés par un événement échappant entièrement à leur contrôle.

(40) À la lumière des informations fournies par les autorités du Royaume-Uni et les organismes interrogés qui seront examinées plus bas, la Commission admet que l'incendie de l'usine de Ballymoney puisse avoir causé de graves difficultés aux producteurs de porcs d'Irlande du Nord quelle qu'ait été la situation générale du marché du porc au moment de l'incendie.

(41) Néanmoins, la Commission réaffirme que l'incendie de l'installation de Ballymoney ne peut être considéré comme un événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, du traité.

(42) Il convient en premier lieu de souligner que, constituant des dérogations au principe général d'incompatibilité des aides d'État contenu dans l'article 87, paragraphe 1, les dispositions de l'article 87, paragraphes 2 et 3, doivent être interprétées de manière restrictive.

(43) En deuxième lieu, la Commission note que, en ce qui concerne les pertes matérielles, les principales victimes de l'incendie, les propriétaires de l'établissement de Ballymoney, ne reçoivent aucune aide. Par ailleurs, aucun des organismes interrogés n'a contesté lors de l'ouverture de la procédure qu'il apparaît que les propriétaires étaient couverts par une assurance commerciale normale contre l'incendie. C'est la raison pour laquelle la Commission conclut que, en ce qui concerne les propriétaires de l'installation, l'incendie doit être considéré comme constituant un risque commercial normal et ne peut par conséquent être considéré comme événement extraordinaire.

(44) La Commission ne peut accepter l'argument selon lequel l'incendie devrait néanmoins être considéré comme un événement extraordinaire parce que les producteurs de porcs d'Irlande du Nord auraient tout à coup été privés du principal débouché pour leur production en raison de circonstances échappant entièrement à leur contrôle. En termes économiques, les effets d'incendie sont les mêmes que ce qu'ils auraient été si l'atelier avait fermé pour d'autres raisons, par exemple un manque de rentabilité ou du fait de l'insolvabilité des propriétaires. La Commission considère que toute opération commerciale normale comporte toujours un certain risque, si petit soit-il, que l'une des parties cesse ses activités pour des raisons échappant au contrôle des autres parties. Il ne s'agit pas là d'événements extraordinaires au sens de l'article 87, paragraphe 2, point b), du traité, bien qu'ils puissent justifier l'octroi d'aides en application d'autres dispositions de l'article 87, pourvu que les conditions qui y figurent soient remplies.

Article 87, paragraphe 3, point c)

(45) En vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c), les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(46) Dans sa décision d'ouvrir la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, du traité, la Commission a admis que le paiement de 15 GBP afin de couvrir les frais d'abattage et d'élimination des porcs excédentaires pouvait relever de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité. Elle a toutefois mis en doute que les mêmes conditions soient applicables au paiement d'une compensation de 30 GBP par animal abattu au motif que cela semblait constituer une aide au fonctionnement. Le Royaume-Uni et tous les autres organismes interrogés contestent cette affirmation.

(47) Avant l'incendie du 26 juin 1998, le nombre total de porcs abattus en Irlande du Nord était d'environ 41 500 par semaine, dont environ 16 500 étaient abattus et transformés à l'atelier de Ballymoney. L'incendie a entraîné la perte totale de cette capacité.

(48) Dans leurs observations, les autorités du Royaume-Uni ont démontré que les marchés de remplacement disponibles pour cette production étaient extrêmement limités. Même si les autres installations d'abattage et de transformation d'Irlande du Nord avaient été en mesure d'accroître leur capacité d'abattage, par exemple en augmentant les horaires de travail, leur capacité totale d'abattage et de transformation restait limitée par l'absence des installations de transformation nécessaires, notamment pour l'entreposage frigorifique.

(49) En ce qui concerne la possibilité d'organiser le transport des porcs concernés en vue de l'abattage et de la transformation en dehors de l'Irlande du Nord, les deux seuls marchés d'exploitation importants du point de vue économique pour les porcs vivants d'Irlande du Nord sont la République d'Irlande et la Grande-Bretagne. Toutefois, la possibilité de transporter des porcs d'Irlande du Nord vers la Grande-Bretagne est limitée entre autres par les conditions fixées dans la décision 93/24/CEE relative à la maladie d'Aujeszky, tandis que la possibilité de transporter des animaux d'Irlande du Nord en République d'Irlande est limitée par les conditions imposées par les autorités irlandaises qui exigent une certification relative au syndrome dysgénésique et respiratoire du porc. Les chiffres fournis par les autorités du Royaume-Uni montrent que, au cours de la période précédant immédiatement l'incendie, le marché du porc de l'Irlande du Nord était presque entièrement autonome. Aucun porc n'a été transporté en République d'Irlande en mai et juin 1998 et seulement 1 214 l'ont été en Grande-Bretagne (soit

moins de 0,5 % de la production totale). Après l'incendie, des efforts très importants ont été déployés par le secteur afin de trouver des marchés de remplacement mais ce n'est qu'en octobre 1998 que le volume d'animaux transportés hors d'Irlande du Nord a dépassé le volume d'animaux transformés à Ballymoney immédiatement avant l'incendie.

(50) Dans l'intervalle, une importante réserve d'animaux s'était accumulée dans les élevages d'Irlande du Nord. Cette réserve a rapidement augmenté en raison du cycle de production relativement bref des porcins (environ cinq mois), entraînant un problème de surpopulation. Il convient par ailleurs de noter qu'un grand nombre d'animaux devenait invendable car quand les porcs atteignent un certain poids (environ 110 kilogrammes), ils deviennent trop lourds pour les installations des abattoirs de porcs. Le régime d'aide mis en œuvre par le Royaume-Uni avait pour seul objectif de permettre le retrait des exploitations et l'abattage dans des conditions respectueuses de leur bien-être de ces porcs d'un poids excédentaire.

(51) Il est clair que dans ce contexte général un certain nombre de problèmes en matière de bien-être animal sont apparus dans les exploitations. Cela est attesté par les rapports d'inspections effectuées sur place par des vétérinaires officiels, par des observations faites par des vétérinaires indépendants à l'intention des autorités compétentes à l'époque et les observations de la North of Ireland Veterinary Association transmises à la Commission dans le cadre de la présente procédure. La préoccupation des autorités était si forte que le 6 août 1998, le Department of Agriculture for Northern Ireland a publié un communiqué de presse afin de rappeler aux éleveurs de porcs les obligations qui leur incombent en matière de bien-être animal.

(52) Dans ce contexte, les autorités du Royaume-Uni ont d'abord envisagé la possibilité d'invoquer leurs pouvoirs légaux en vue du retrait des animaux affectés des exploitations. Toutefois, elles sont arrivées à la conclusion que cette opération était impraticable pour des raisons opérationnelles et logistiques et ne permettrait nullement de résoudre le problème (voir considérant 23). La Commission admet ces explications.

(53) Les autorités du Royaume-Uni ont alors mis en place un régime d'aide limité permettant l'octroi d'une aide uniquement afin de couvrir les coûts d'abattage et d'élimination des animaux concernés. Toutefois, aucun éleveur n'a participé à ce régime (voir considérant 24).

(54) Dans sa décision d'ouvrir la procédure en application de l'article 88, paragraphe 2, la Commission a indiqué qu'actuellement, elle n'avait pas de politique clairement définie en matière d'aide d'État visant à remédier à des problèmes de bien-être des animaux. Elle a néanmoins fait remarquer que la législation communautaire prévoit des dispositions en la matière et a défini certaines normes minimales de bien-être animal. En outre, la Commission a noté que les autorités du Royaume-Uni ont pris des mesures pour réduire autant que possible les effets du régime d'aide, notamment en garantissant que les animaux abattus seraient détruits et ne seraient pas destinés à la consommation humaine. C'est pourquoi la Commission a considéré que le retrait des exploitations d'Irlande du Nord des porcs excédentaires d'un poids excessif qui n'ont pas de débouché normal sur le marché, et leur abattage dans des conditions respectueuses de leur bien-être, était une mesure pouvant être considérée comme facilitant le développement de certaines activités économiques. À la lumière des explications fournies par les autorités du Royaume-Uni, la Commission admet maintenant que la décision d'octroyer une compensation symbolique aux producteurs n'a été prise qu'après avoir envisagé de manière approfondie toutes les alternatives, et était nécessaire afin de s'assurer la collaboration des producteurs.

(55) La Commission considère, par conséquent, que la mesure peut être considérée comme analogue à la décision d'octroyer une aide de 15 GBP en vue de la couverture des frais d'abattage et d'élimination des animaux concernés.

(56) La mesure pouvant en principe être admise en tant qu'aide visant à faciliter le développement de certaines activités économiques, il convient d'examiner si l'aide a réellement affecté les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(57) Comme le font remarquer les autorités du Royaume-Uni dans leurs observations, le paiement d'une aide de 30 GBP par animal est resté à un niveau très inférieur au prix moyen du porc en Irlande du Nord au cours de la semaine précédant celle de l'application du régime. Le tableau reproduit ci-dessous récapitule les prix moyens du porc en Grande-Bretagne, Irlande du Nord et République d'Irlande exprimés en livres sterling au cours de la semaine précédant l'incendie de Ballymoney, au cours de la semaine précédant immédiatement l'introduction du régime d'aide, et les quatre semaines suivant cette introduction, alors que les effets du retrait des porcs abattus devaient être à leur niveau maximal.

	Prix à la production par porc en GBP, semaine se terminant le					
	14.6.1998	30.8.1998	6.9.1998	13.9.1998	20.9.1998	27.9.1998
Grande-Bretagne	64,33	46,25	44,86	43,03	43,41	42,92
Irlande du Nord	59,55	39,54	37,45	35,90	35,15	34,17
Répubique d'Irlande	57,51	50,09	50,00	50,39	51,26	50,70

(58) Ces chiffres font apparaître qu'alors que les prix sur les trois marchés ont chuté entre la date de l'incendie de Ballymoney et l'introduction du régime d'aide en raison de l'état de dépression générale du secteur, la chute des prix en Irlande du Nord a été un peu plus importante. De plus, même après l'introduction du régime d'aide, les prix ont continué à chuter en Irlande du Nord plus rapidement qu'en Grande-Bretagne alors qu'ils restaient pratiquement stables en République d'Irlande. Par ailleurs, au cours de toute la période de référence, le montant de l'aide est resté très en dessous du prix du marché du porc en Irlande du Nord.

(59) En outre, le montant de l'aide versée qui constituait le seul revenu des producteurs est resté très inférieur aux coûts de production des animaux concernés. Étant donné qu'ils ont dû supporter une part importante des pertes, il semble extrêmement improbable que l'aide puisse avoir renforcé la position concurrentielle des bénéficiaires aux dépens d'autres producteurs dans une mesure allant au-delà de ce qui était absolument nécessaire pour atteindre les objectifs du régime.

(60) Pour les raisons citées ci-dessus, la Commission considère que l'aide de 30 GBP versée à certains producteurs de porcs d'Irlande du Nord afin de s'assurer leur collaboration en vue du retrait dans des conditions de respect du bien-être animal des exploitations et de la destruction des porcs exédentaires d'un poids excessif ne pouvant trouver de débouché normal sur le marché, peut être considérée comme facilitant le développement du secteur porcin en Irlande du Nord sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(61) De plus, étant donné que l'aide a été octroyée pour des raisons de bien-être animal et n'a concerné que les porcs d'un poids excédentaire qui étaient devenus invendables, afin de réduire la surpopulation dans les élevages, et que les autorités du Royaume-Uni ont assuré que la viande obtenue à partir de ces animaux était détruite et n'était pas destinée à la consommation humaine, et enfin étant donné le montant limité de l'indemnisation versée, la Commission considère également qu'elle peut exclure l'hypothèse que la mesure d'aide ait interféré dans les mécanismes de l'organisation commune du marché de la viande de porc de manière contraire aux dispositions du règlement (CEE) nº 2759/85.

VI. **CONCLUSIONS**

(62) La Commission constate que le Royaume-Uni a illégalement mis à exécution le *Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme* en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité. Cependant, pour les raisons mentionnées ci-dessus, la Commission considère que le régime d'aide en question remplit les conditions d'application de la dérogation prévue par l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État de 30 GBP par porc abattu au titre du *Pig Welfare Slaughter Compensation Scheme* mis à exécution par le Royaume-Uni (Irlande du Nord) en septembre 1998 est compatible avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 9 juin 1999.

Par la Commission
Franz FISCHLER
Membre de la Commission