DÉCISION DE LA COMMISSION

du 26 septembre 2006

concernant l'aide d'État accordée par les Pays-Bas en faveur de Holland Malt BV

[notifiée sous le numéro C(2006) 4196]

(le texte en langue néerlandaise est le seul faisant foi)

(2007/59/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations conformément audit article ([1]) et eu égard à ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) La mesure a été notifiée conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité, par lettre du 31 mars 2004, enregistrée le 6 avril 2004.

(2) Par lettres du 1er juin 2004, du 12 août 2004 et du 16 février 2005, la Commission a demandé aux Pays-Bas des renseignements complémentaires. Par lettres du 5 juillet 2004, du 17 décembre 2004 et du 15 mars 2005, respectivement enregistrées le 7 juillet 2004, le 3 janvier 2005 et le 23 mars 2005, les Pays-Bas ont répondu aux questions de la Commission.

(3) Par lettre du 5 mai 2005, la Commission a avisé les Pays-Bas qu'elle avait décidé d'engager à propos de cette mesure d'aide la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du Traité.

(4) La décision prise par la Commission d'engager la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a demandé aux intéressés de présenter leurs observations sur la mesure d'aide considérée.

(5) Par lettre du 10 juin 2005, les Pays-Bas ont fait parvenir un certain nombre d'observations.

(6) La Commission a reçu les observations des intéressés. Elle les a communiquées aux Pays-Bas, ce qui permettait à ce pays de réagir; la réponse des Pays-Bas est parvenue à la Commission par lettre du 14 octobre 2005.

II. DESCRIPTION DE LA MESURE D'AIDE

(7) Les Pays-Bas ont décidé d'accorder une subvention à Holland Malt BV dans le cadre d'un programme d'investissement régional intitulé «Regionale investeringsprojecten 2000». Ce programme régional a été approuvé par la Commission en 2000 ([3]); le 18 février 2002 fut approuvée une modification de ce programme ([4]), qui en étendait le bénéfice aux secteurs de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles mentionnés à l'annexe I du traité.

(8) L'affaire dont il s'agit en l'espèce concerne une subvention destinée à un projet d'investissement de Holland Malt BV, ci-après dénommée «Holland Malt», association momentanée entre la brasserie Bavaria NV et Agrifirm, structure au sein de laquelle coopèrent des producteurs de céréales d'Allemagne et du nord des Pays-Bas. La subvention est destinée à la construction d'une malterie dans l'Eemshaven (zone portuaire de la commune d'Eemsmond). Cet investissement devrait permettre de regrouper les différentes opérations dans un même site (entreposage et transformation de l'orge de brasserie; production et commerce du malt).

(9) Le ministère néerlandais des affaires économiques a décidé de subventionner à hauteur de 13,5 % brut (10 % net) des investissements éligibles totalisant 55 millions EUR, l'aide étant ainsi plafonnée à 7 425 000 EUR. Étant donné qu'il s'agit de subventionner un projet d'investissement relatif à une entreprise opérant dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de produits mentionnés à l'annexe I du Traité et que les coûts éligibles du projet dépassent 25 millions EUR, l'aide doit être spécifiquement notifiée à la Commission conformément au point 4.2.6 des *lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole* ([5]) , ci-après dénommées «les lignes directrices».

(10) La société Holland Malt a décidé de réaliser l'investissement après que le gouvernement néerlandais, par lettre du 23 décembre 2003, se fut engagé à le subventionner. Cet engagement était assorti d'une condition suspensive, à savoir l'agrément de l'aide par la Commission européenne. Les travaux de construction pourHolland Malt ont commencé en février 2004 dans l'Eemshaven. La malterie est devenue opérationnelle en avril 2005.

(11) La Commission a engagé la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité en se fondant sur les considérations exposées ci-dessous.

([1]) JO C 154 du 25.6.2005, p. 6.

([2]) Voir note 1.

([3]) Projets d'investissements régionaux 2000 (IPR 2000-2006), N 549/99. Approuvés le 17 août 2000 par lettre SG(2000) D/106266.

([4]) Modification des projets d'investissements régionaux 2000, N831/2001. Approuvée le 18 février 2002 par lettre C(2002)233.

([5]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.

(12) Après avoir constaté que la mesure semble constituer à l'heure actuelle une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, la Commission s'est demandé si des dispositions dérogatoires permettent de la considérer comme compatible avec le marché commun.

(13) Étant donné les caractéristiques de la mesure, la seule disposition dérogatoire qui puisse être invoquée est l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, selon lequel peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(14) L'aide étant liée à un investissement concernant la transformation et la commercialisation de produits agricoles, la Commission devait s'assurer du respect de toutes les conditions énoncées au point 4.2 des lignes directrices. Pour les raisons exposées ci-après, la Commission doutait de l'applicabilité de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité.

(15) Il ressort du point 4.2.5 des lignes directrices qu'aucune aide ne peut être accordée pour des investissements liés à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles s'il n'est pas suffisamment démontré que des débouchés normaux peuvent être trouvés sur le marché pour les produits en cause. Sur la base des données dont disposait la Commission lorsqu'elle a engagé la procédure, on ne pouvait pas exclure l'existence d'une surcapacité sur le marché du malt.

(16) Holland Malt a fait valoir qu'elle fournit du malt haut de gamme («premiummout») pour la production de bière haut de gamme («premiumbier») et que les débouchés continuent de s'accroître pour ces types de malt et de bière. Lors de l'ouverture de la procédure, on pouvait toutefois légitimement se demander si le terme «premium» ne relevait pas d'une simple idée de marketing et, partant, si une surcapacité pouvait être exclue pour les produits ainsi qualifiés.

III. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

(17) La Commission a reçu des observations émanant:

— de l'association finlandaise des malteurs;

— de l'association britannique des malteurs

— de l'association allemande des malteurs;

— de l'association française des malteurs;

— de l'association danoise des malteurs;

— d'un intéressé censé s'exposer à certains risques en cas de révélation de son identité, et qui a donc demandé à bénéficier de l'anonymat

— de l'organisation agricole et horticole néerlandaise (LTO Nederland)

— d'Agrifirm

— de Holland Malt

— de la province néerlandaise de Groningue.

(18) Si l'association finlandaise des malteurs était opposée à ce que les Pays-Bas subventionnent Holland Malt BV, c'est parce que l'octroi de subventions publiques pour des investissements réalisés dans des malteries aurait pour effet, selon elle, de perturber le marché. Elle observait que le secteur du malt accuse dans la Communauté une surcapacité de l'ordre de 1 million de tonnes et que la capacité devrait en conséquence être réduite de 10 % dans les années à venir. En réponse à l'argument selon lequel Holland Malt fournit du malt «premium» pour produire de la bière «premium», l'association finlandaise des malteurs faisait valoir que les malteries existantes sont d'ores et déjà en mesure d'approvisionner le marché de la Communauté grâce à une vaste gamme de variétés de malt, y compris du malt premium de haute qualité.

(19) L'association britannique des malteurs s'est prononcée sans ambages pour une interdiction expresse de toute aide d'État destinée aux malteries. Elle s'est référée à une lettre de 2004 adressée à la Commission par Euromalt, association européenne représentative du secteur de la malterie, indiquant que, compte tenu de l'actuelle surcapacité en matière de production de malt tant dans la Communauté que sur le marché mondial, il ne fallait pas octroyer des fonds publics pour de nouvelles capacités de maltage ([6]). D'après l'association précitée, la capacité de production de malt dans les États membres s'établit à 8,8 millions de tonnes, pour une demande de l'ordre de 5,9 millions de tonnes. Il y a donc dans la Communauté un excédent potentiellement exportable de 2,9 millions de tonnes pour un marché mondial sur lequel se négocient actuellement 4,3 millions de tonnes. Pendant la campagne 2003/2004, on avait délivré dans la Communauté des certificats d'exportation pour un total de 2,48 millions de tonnes de malt. Pour la campagne s'achevant en juin 2005, le chiffre correspondant est tombé à 2,22 millions de tonnes; il est révélateur de la situation difficile que connaissent les malteurs dans la Communauté, où le marché ne leur offre que des perspectives limitées. L'association britannique des malteurs estime à 500 000 tonnes l'excédent de malt dans la Communauté et elle pense que cet excédent devrait encore augmenter pour atteindre près de 1 million de tonnes, les effets de la future mise en place de nouvelles capacités de production se conjuguant avec ceux d'une baisse de la demande de la Russie et de l'Europe orientale, désormais presque autosuffisantes. Selon l'association britannique des malteurs, cette surcapacité s'est soldée par la baisse des prix du marché du malt jusqu'à un niveau tel qu'il n'est plus possible actuellement de couvrir les coûts variables. Les malteurs britanniques doutent au demeurant que la création de la nouvelle capacité néerlandaise serve à produire du malt premium pour les marchés qui le réclament. Le secteur de la brasserie s'est notablement consolidé et la plupart des clients des malteurs veulent absolument un malt de haute qualité qui réponde à leurs normes rigoureuses (et souvent générales) et à toutes les exigences en matière de sécurité alimentaire. Pour l'association britannique des malteurs, il n'est pas pertinent de subdiviser le marché du malt en deux secteurs, dont un secteur premium.

(20) L'association allemande des malteurs est très préoccupée par le projet des Pays-Bas de subventionner des investissements destinés à la construction d'une malterie dans la

([6]) Lettre du 23 juillet 2004 concernant l'octroi de subventions pour la construction de malteries.

province de Groningue. Elle estime que les exportations de la Communauté vers des marchés d'exportation traditionnels tels que ceux des pays du Mercosur ainsi que de la Russie et de l'Ukraine régresseront sensiblement parce que ces pays développeront leur propre secteur de la malterie et se protègeront contre les importations. Il ne faut pas non plus perdre de vue que des pays d'outre mer tels que le Canada et l'Australie sont des concurrents d'autant plus puissants qu'ils sont relativement proches des marchés de l'Extrême-Orient et de l'Asie du Sud-est où le marché de la bière continue à se développer et que leurs gouvernements mènent une politique commerciale libérale. On enregistre dans le même temps une stagnation des ventes de malt sur le marché intérieur, ce qui nous achemine dans la Communauté vers une surcapacité d'environ un million de tonnes. L'association allemande des malteurs considère qu'il n'y a pas lieu de promouvoir la production locale d'orge de brasserie. Elle observe que toute la production néerlandaise d'orge de brasserie est déjà achetée par l'industrie du maltage et que la nouvelle malterie située dans la province de Groningue sera tributaire des importations d'orge.

(21) L'association française des malteurs est opposée à l'octroi d'aides d'État pour la construction de nouvelles malteries dans la Communauté. Elle renvoie elle aussi à la lettre d'Euromalt dont l'association britannique des malteurs a fait état de son côté, et elle cite les mêmes chiffres en ce qui concerne la production, les importations et les exportations de malt. Elle estime elle aussi que le malt se négocie actuellement à des prix qui ne couvrent pas les coûts variables. Selon l'association française des malteurs, on ne saurait justifier l'octroi d'aides d'État pour les investissements néerlandais en alléguant l'existence d'un marché distinct pour le malt de haute qualité, dès lors que la plupart des brasseurs réclament ce type de malt. L'association française estime enfin que l'industrie communautaire du maltage devrait en réalité fermer les malteries devenues obsolètes pour améliorer les conditions du marché.

(22) L'association danoise des malteurs proteste contre le projet de subventionner Holland Malt. Elle considère que l'industrie du malt doit pouvoir opérer sur un marché libéralisé dans le monde entier, marché caractérisé par la propriété privée et dont le développement passe par les investissements qu'effectuent les entreprises de ce secteur. Une subvention de 7,4 millions EUR rapportée à un investissement total de 55 millions EUR fausserait la concurrence et offrirait un avantage comparatif injustifié à l'entreprise qui en aurait bénéficié, surtout dans les premières années suivant la mise en service. L'association danoise des malteurs rejette par ailleurs la distinction faite entre «malt premium» et «malt normal». Le malt est un produit générique qui présente de légères variantes, mais qui se caractérise par certaines normes de qualité fixées par le secteur brassicole. Elle estime enfin qu'il n'existe à l'échelon local ou régional aucune raison de subventionner des investissements à Eemsmond, ville située dans une région néerlandaise à son avis normalement développée, disposant d'infrastructures très bien reliées aux circuits d'approvisionnement en orge et en malt.

(23) L'opérateur intéressé qui a demandé à bénéficier de l'anonymat pour ne pas risquer de subir des préjudices se dit opposé à la subvention pour différentes raisons. Il juge artificielle la distinction faite entre le malt premium et le malt normal, ne voit aucune raison locale ou régionale de subventionner l'investissement en cause et estime que la subvention se solderait par une distorsion de concurrence sur le marché du malt, lequel se caractérise par la propriété privée et par des investissements du secteur privé.

(24) Selon LTO Pays-Bas (Nederlandse land- en tuinbouworganisatie), la malterie Holland Malt de l'Eemshaven revêt une grande importance pour l'agriculture régionale. La proximité d'un port maritime et un processus de production axé sur l'obtention de malt et de bière de haute qualité ouvrent de vastes perspectives socioéconomiques à l'agriculture du nord-est des Pays-Bas. L'opération dynamisera la culture des céréales pouvant être mises en œuvre dans ce processus de production. L'orge de brasserie que produisent les agriculteurs fait partie d'un processus de production entièrement intégré, dûment enregistré et certifié, dont l'aboutissement est une bière de haute qualité. Les deux cultures principales de la région concernée sont les pommes de terres féculières et les betteraves sucrières. Les progrès de la productivité et la réforme de la politique communautaire se sont traduits par une régression de la superficie affectée à ces cultures. L'orge de brasserie est une des rares spéculations suffisamment rentables pour offrir une solution de rechange. C'est d'ailleurs pourquoi des agriculteurs se sont engagés à prendre une participation financière dans Holland Malt.

(25) Agrifirm soutient sans réserve l'octroi de la subvention destinée à Holland Malt, avec laquelle elle coopère dans le cadre d'une association momentanée avec la brasserie Bavaria; Holland Malt a mis en place un processus intégré comprenant la culture, l'entreposage et le traitement de l'orge de brasserie. D'après Agrifirm, les installations de production et de stockage de Holland Malt constituent un atout sans pareil. La culture de l'orge de brasserie offrira de meilleures perspectives aux agriculteurs de la région. En se concentrant sur la production d'orge de brasserie répondant aux exigences requises pour le malt premium, les agriculteurs de la région peuvent espérer bénéficier des perspectives de croissance offertes par le marché de la bière premium. En construisant une malterie dans l'Eemshaven pour profiter des avantages logistiques du site, on introduit une nouvelle activité industrielle dans le nord des Pays-Bas. La décision du gouvernement néerlandais d'accorder une subvention crée les conditions d'une exploitation durable pendant les premières années critiques du projet.

(26) D'après Holland Malt, on peut légitimement affirmer qu'il existe un marché spécifique pour la bière premium et pour le malt premium. Sur le marché du malt premium, il est aisé de trouver des débouchés pour malt HTST («high temperature, short time») de Holland Malt. Le malt HTST assure une meilleure stabilité du goût, de l'arôme et du pétillement, et allonge ainsi la durée de conservation de la bière. Holland Malt renvoie à une lettre de l'université de Weihenstephan (Munich) confirmant que les techniques brevetées permettent d'obtenir un type de malt que l'on peut distinguer nettement du malt ordinaire ([7]). Il faut également citer un document annexé à la lettre de Holland Malt, document dans lequel un producteur de bière premium reconnaît que le malt HTST présente des caractéristiques sans pareilles. Les prix du malt HTST sont d'ailleurs plus élevés que ceux du malt ordinaire des autres malteries. Selon Holland Malt, le malt HTST, eu égard à ses caractéristiques physiques incomparables, à sa qualité

([7]) - Lettre de mai 2005 émanant de M. Krottenthaler, de l'université de Weihenstephan.

gustative et à la catégorie de prix plus élevés dont il relève, n'est pas ou n'est guère interchangeable avec le malt ordinaire; peut-être même suscitera-t-il une demande et des débouchés spécifiques. Voilà pourquoi il n'est pas dit, selon Holland Malt, que l'investissement projeté se soldera nécessairement par une augmentation de capacité de 55 000 tonnes sur le marché du malt ordinaire.

(27) Holland Malt fait de surcroît observer que l'investissement envisagé n'aura pas nécessairement pour effet d'aggraver la surcapacité enregistrée sur le marché mondial. Située au bord d'un port en eau profonde, la malterie trouvera tout naturellement des débouchés sur le marché du malt destiné à l'exportation. Étant donné la baisse de la demande de malt en Europe occidentale, les perspectives de croissance pourraient s'assombrir pour les unités de production européennes implantées loin du littoral; elles sont en revanche prometteuses en ce qui concerne les exportations de malt. Pour Holland Malt, c'est d'ailleurs ce que confirment trois rapports de 2005 ([8]). Il ressort de ces rapports que les marchés émergents d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe orientale ont des exigences extrêmement élevées quant à la qualité du malt et que la malterie européenne bénéficie à cet égard d'un avantage compétitif tenant à la haute qualité de sa production. Holland Malt a fait valoir qu'elle n'a pas de mal à trouver des débouchés normaux pour son malt et que ses carnets de commandes étaient pleins pour 2005, mais aussi qu'elle a pour la seconde année consécutive vendu plus de malt qu'elle n'en a produit. Holland Malt signale également que la fermeture des établissements de Wageningen et de Lieshout a accompagné la contraction du marché d'Europe occidentale, alors que la nouvelle capacité de production de l'unité située dans l'Eemsmond sera axée sur un marché d'exportation en expansion. L'accroissement net de la capacité sur le marché du malt sera donc inférieur au chiffre indiqué dans la lettre de la Commission du 5 mai 2005. Holland Malt affirme que l'investissement prévu dans la zone portuaire d'Eemsmond retentira davantage sur les échanges avec les pays tiers que sur les échanges intracommunautaires, car l'exportation du malt constitue un segment de marché distinct de celui où opèrent les fournisseurs européens de malt. Holland Malt souligne que la situation observée sur le marché mondial du malt n'a pas empêché la Commission d'autoriser une aide à l'investissement pour un établissement analogue en Lituanie.

(28) Holland Malt considère que l'investissement aura des effets bénéfiques pour le développement des Pays-Bas septentrionaux et de l'Allemagne. Bon nombre d'agriculteurs (environ 1 800) pourront ainsi s'orienter vers une culture de remplacement. Ils produiront de l'orge de brasserie de haute qualité pour un marché en expansion qui ne relèvera pas du régime d'intervention communautaire, à la différence de celui de l'orge fourragère. À noter en outre que la culture de l'orge de brasserie est moins dommageable pour l'environnement que celle de l'orge fourragère. Enfin, Holland Malt note que son installation intégrée pour la production du malt et pour l'entreposage de l'orge contribue concrètement à la sécurité alimentaire.

([8]) RM International, Malt Market Report, 22 avril 2005; Rabobank, The malt industry, a changing industry structure, driven by emerging beer markets, mars 2005; H.M. Gauger, Market report, mai 2005. H. M. Gauger est un courtier/consultant qui édite un rapport mensuel sur le marché du malt, rapport dans lequel figurent des données concernant la production et le commerce de ce produit.

(29) La province de Groningue est favorable à l'octroi de l'aide d'État pour l'investissement de Holland Malt. Elle souligne que la réalisation du projet aura des effets positifs sur la situation de l'emploi dans la région. Elle insiste également sur la dimension innovante du projet, qui stimulera le développement de l'Eemshaven, notamment grâce à l'aménagement d'un parc agroindustriel. La province signale aussi que l'investissement projeté est de nature à encourager les agriculteurs qui connaissent des difficultés inhérentes à des cultures locales traditionnelles comme celle des pommes de terre féculières. La réorientation vers la culture de l'orge de brasserie leur ouvrira des perspectives plus favorables.

IV. OBSERVATIONS DES PAYS-BAS

(30) Les Pays-Bas ont réagi à l'ouverture de la procédure par lettre du 10 juin 2005. Ils ont répondu aux observations de tiers par lettre du 14 octobre 2005, après avoir sollicité un report du délai de réponse imparti.

(31) Dans la première lettre, les Pays-Bas notent que, même si les perspectives de développement du secteur du malt européen, éloigné de la mer, sont assombries par la régression de la demande de malt en Europe occidentale, il y a en revanche de bonnes perspectives de croissance à l'exportation. La situation de Holland Malt au bord d'un port en eau profonde constitue un atout à cet égard. Dans cet ordre d'idées, on peut parler d'une dualité du marché du malt. Les investissements au titre du projet de Holland Malt ne retentiront pas sur le marché d'ores et déjà en déclin des malteries d'Europe occidentale éloignées de la mer. Les Pays-Bas indiquent que la quantité de malt au titre de laquelle des certificats d'exportation ont été délivrés dans la Communauté a été la même en 2004/2005 qu'en 2003/2004, et ils demandent à la Commission de tenir compte des données les plus récentes en matière de certificats d'exportation. Il existe aussi à leur avis un segment de marché spécial pour le malt de haute qualité de Holland Malt. Ils se réfèrent en l'occurrence à la lettre de l'université de Weihenstephan confirmant la spécificité du malt HTST.

(32) Dans leur réaction aux observations de tiers, les Pays-Bas notent que le marché mondial du malt est appelé à croître au cours des années à venir. Ils se réfèrent à un séminaire des 4 et 5 octobre 2005 consacré à l'orge de brasserie, à l'occasion duquel le Conseil international des céréales ([9]) avait prévu une augmentation de 10 % de la capacité totale de la production de malt à l'horizon 2010. Lors de ce séminaire, la Rabobank a d'autre part signalé que la consommation totale de bière augmente de 2 % par an, évolution principalement imputable à l'accroissement de la consommation de bière sur les marchés émergents de l'Amérique latine, de l'Afrique, de la Russie, du Sud-est asiatique et de la Chine. Les malteries desservies par un port en eau profonde et capables de produire du vrac doivent pouvoir profiter de cette évolution. Les Pays-Bas font état d'une lettre d' Euromalt remontant à août 2005 ([10]), concluant à la nécessité de fermer les petites unités de production obsolètes et inadaptées. À propos de l'industrie communautaire du malt, il est question dans cette lettre

([9]) Organisation intergouvernementale qui s'occupe du commerce des céréales.

([10]) Euromalt: «The EU malting industry», août 2005.

d'une surcapacité atteignant au minimum un chiffre de l'ordre de 500 000 à 700 000 tonnes. Selon les Pays-Bas, il s'agit là toutefois d'un chiffre postulant une production de 24 heures sur 24, 7 jours par semaine et 365 jours par an. Les périodes d'arrêt de la production n'ayant pas été prises en compte, il n'est pas sûr que l'on puisse véritablement parler de surcapacité. Les Pays-Bas renvoient également à un rapport ([11]) établi par le bureau d'études Frontier Economics sur Holland Malt (analyse du marché géographique et des aspects liés à l'innovation). La conclusion du rapport est la suivante: rien ne permet de penser que l'octroi de la subvention à Holland Malt aura des effets sur l'écoulement du malt des autres producteurs européens, indépendamment des évolutions qui se produiront en tout état de cause. Autrement dit, il n'y a aucune raison de croire que l'octroi d'une subvention aggraverait une éventuelle surcapacité de production de malt ordinaire en Europe. Les Pays Bas invitent la Commission à prendre acte de l'existence d'un marché distinct pour le malt HTST, type de malt de haute qualité qui freine le «vieillissement» de la bière. Les Pays-Bas signalent également des fermetures d'établissements totalisant une capacité de production de 12 000 tonnes de malt, ce qui ramène à 77 000 tonnes la surcapacité existante. La capacité excédentaire ne représente que 0,5 % de la capacité de production de la Communauté, ce qui ne devrait pas perturber le marché communautaire du malt. Les Pays-Bas notent enfin que la subvention qu'ils envisagent d'octroyer est uniquement destinée à compenser le handicap inhérent à la situation géographique en zone portuaire (Eemshaven) et à faire bénéficier Holland Malt de l'égalité des conditions de concurrence (à défaut de la subvention, un investissement comparable aurait été effectué dans une malterie située dans la zone portuaire en eau profonde de Terneuzen).

V. ÉVALUATION DE LA MESURE D'AIDE

Organisation de marché

(33) La mesure concerne une aide destinée à une entreprise de transformation de l'orge. Conformément à l'article 23 du règlement (CE) nº 1784/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales ([12]), les articles 87, 88 et 89 du traité sont applicables aux produits visés à l'article premier dudit règlement. Le secteur bénéficiaire du régime d'aide considéré relève donc bien des dispositions communautaires régissant les aides d'État.

Interdiction des aides d'État sur la base de l'article 87, paragraphe 1, du traité

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

(35) La mesure d'aide en cause consiste à subventionner directement les investissements. Elle a un caractère sélectif en ce sens qu'elle profite à une seule entreprise, à savoir Holland Malt.

(36) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le renforcement de la position d'une entreprise bénéficiaire d'une aide d'État par rapport à ses concurrentes atteste généralement une distorsion de concurrence au détriment des entreprises qui n'ont pas bénéficié de l'aide considérée ([13]).

(37) Une mesure d'aide influe défavorablement sur les échanges intracommunautaires dès lors qu'elle entrave les importations en provenance ou les exportations à destination d'autres États. Il s'agit essentiellement de savoir en l'occurrence si la mesure considérée entraîne ou risque d'entraîner une évolution différente des échanges intracommunautaires.

(38) La mesure en cause concerne un produit (le malt) pour lequel le volume des échanges intracommunautaires est important. En 2004, quelque 1,3 million de tonnes de malt ont été commercialisées dans la Communauté, ce qui représentait environ 15 % de la production communautaire totale de malt pour cette année-là ([14]). Le secteur du malt est donc exposé à la concurrence. Voilà pourquoi la mesure en cause risque de modifier l'évolution des échanges intracommunautaires.

(39) La mesure considérée apparaît de ce fait comme une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 87, paragraphe 2, du traité: dérogations

(40) L'article 87, paragraphes 2 et 3, prévoit un certain nombre de dérogations à l'interdiction visée à l'article 87, paragraphe 1.

(41) Les dérogations visées à l'article 87, paragraphe 2, ne sont pas applicables, eu égard à la nature et à la finalité de la mesure d'aide. Les Pays-Bas n'ont d'ailleurs pas invoqué l'article 87, paragraphe 2.

Article 87, paragraphe 3 du traité: dérogations selon la Commission

(42) À l'article 87, paragraphe 3, sont énoncées diverses autres formes d'aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun. Leur éventuelle compatibilité avec le traité doit être appréciée du point de vue de la Communauté, et pas seulement du point de vue de tel ou tel État membre. Aux fins du bon fonctionnement du marché commun, l'interprétation des dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3, doit être rigoureuse.

([11]) Frontier Economics: «Holland Malt» , octobre 2005.

([12]) JO L 270 du 21.10.2003, p. 78. Règlement modifié par le règlement (CE) nº 1154/2005 de la Commission (JO L 187 du 19.7.2005, p. 11).

([13]) Arrêt de la Cour de justice rendu le 17 septembre 1980 dans l'affaire C-730/79, Philip Morris/Commission des Communautés européennes, Rec. 1980, p. 2671, points 11 et 12.

([14]) Source: H.M. Gauger Statistical Digest 2004-2005.

(43) En ce qui concerne l'article 87, paragraphe 3, point a), il faut signaler que la société bénéficiaire de l'aide n'est pas établie dans une région dont le développement économique puisse être qualifié de particulièrement médiocre au sens des *Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale* ([15]) (produit intérieur brut — PIB — par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire). En conséquence, l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité ne saurait justifier une aide destinée à la production, à la transformation et à la commercialisation de produits visés à l'annexe I du traité.

(44) En ce qui concerne l'article 87, paragraphe 3, point b), il faut noter que la mesure considérée n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un progrès important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

(45) L'aide n'est pas non plus destinée à promouvoir la réalisation des objectifs visée à l'article 87, paragraphe 3, point d).

Article 87, paragraphe 3, point c), du traité

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

(47) Étant donné que Holland Malt n'est pas une petite ou moyenne entreprise au sens de la définition de la Commission ([16]), elle n'entre pas dans le champ d'application du règlement (CE) nº 1/2004 de la Commission du 23 décembre 2003 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles ([17]). Pour établir si l'aide aux investissements en faveur de la transformation de produits agricoles est compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point c), il y a donc lieu de se référer au point 4.2 des lignes directrices.

Dépenses éligibles et pourcentage d'aide

(48) Conformément au point 4.2.3 des lignes directrices, les dépenses éligibles peuvent concerner la construction, l'acquisition ou l'amélioration de biens immobiliers ou encore les machines et le matériel neufs, y compris les programmes informatiques. L'aide est plafonnée à 50 % des investissements éligibles dans les régions de l'objectif 1 et à 40 % dans les autres régions.

(49) Les conditions susdites sont présumées remplies dès lors que l'aide sera accordée pour la construction de bâtiments ainsi que pour l'achat des terrains et du matériel nécessaires. À noter en outre que les Pays-Bas ont plafonné l'aide à 13,5 % des dépenses éligibles.

Viabilité économique et normes communautaires minimales

(50) Au point 4.2.3 des lignes directrices, il est précisé que l'aide aux investissements ne peut être accordée qu'à des établissements auxquels s'offrent des perspectives donnant à penser qu'ils sont économiquement viables. L'établissement concerné doit répondre aux normes communautaires minimales en matière d'environnement, d'hygiène et de bien-être des animaux;

(51) Ces conditions sont remplies. Les Pays-Bas ont donné des garanties suffisantes quant à la viabilité économique des deux sociétés quiconstituent Holland Malt, à savoir Bavaria NV et Agrifirm. Il est par ailleurs démontré à suffisance que la malterie répond aux normes communautaires en matière d'environnement, d'hygiène et de bien-être animal prescrites par le programme néerlandais de développement rural.

Débouchés

(52) Au point 4.2.5 des lignes directrices, il est spécifié qu'aucune aide ne peut être accordée au titre d'investissements concernant des produits pour lesquels il n'existe pas de débouchés normaux sur le marché. C'est là un aspect qu'il convient d'évaluer au niveau adéquat, en fonction des produits en cause, des types d'investissement considérés et des capacités existantes et prévues. Il convient aussi à cet égard de tenir compte d'éventuelles restrictions en matière de production ou des limites imposées par l'organisation commune de marchés quant à l'octroi d'aides communautaires.

(53) Si la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité a été engagée, c'est parce qu'il n'était pas possible d'exclure, sur la base des données dont la Commission disposait à cet effet, l'éventualité d'une surcapacité sur le marché du malt.

(54) Dans le contexte de l'engagement de la procédure, les Pays-Bas et Holland Malt formulent des observations qui portent essentiellement sur trois points. Premièrement, ils mettent en doute l'existence d'une surcapacité sur le marché du malt (même s'ils ne contestent pas que le projet se soldera par une capacité supplémentaire). Deuxièmement, ils font valoir que l'investissement concernant l'unité de production dans l'Eemshaven influera davantage sur le commerce avec les pays tiers que sur les échanges intracommunautaires, étant donné que l'exportation de malt constitue un segment de marché distinct de celui où opèrent les fournisseurs néerlandais de malt.Troisièmement, ils posent en principe qu'il existe deux marchés distincts, celui du malt ordinaire et celui du malt premium.

Surcapacité sur le marché du malt

(55) La Commission a analysé la situation en ce qui concerne la production et le commerce du malt sur les marchés communautaire et mondial. Les statistiques d'Eurostat relatives au malt étant incomplètes (car les données n'étaient pas disponibles ou manquaient de fiabilité pour la production et les exportations d'un certain nombre de pays), la Commission s'est appuyée sur les données d'Euromalt, sur celles du Conseil international des céréales et sur le rapport de H.M. Gauger concernant le marché de l'orge de brasserie.

([15]) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

([16]) Recommandation de la Commission 2003/361/CE du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises (JO L 124 du 20.5.2003, p. 36).

([17]) JO L 1 du 3.1.2004, p. 1.

(56) Pour ce qui est de la situation sur le marché mondial, les données d'Euromalt donnent à penser que la capacité actuelle des malteries, à l'échelle mondiale, dépasse sensiblement la demande, et qu'il continuera d'en aller ainsi dans les années à venir. Dans la lettre envoyée par Euromalt en août 2005 ([18]) figure le tableau ci-après relatif à la capacité de production de malt dans le monde.

Capacité de production de malt dans le monde

(en milliers de tonnes)

	2004	Excédent	2006 (estimation)	Excédent
UE-15	7 500		7 600	
UE-10	1 200		1 150	
Total UE-25	**8 700**	**2 500**	**8 750**	**2 700**
Russie	850	-550	1 550	100
Ukraine	230	-50	330	120
Biélorussie	70	-6	70	-10
Europe centrale et orientale	460	-60	470	-60
Total Europe	**10 130**	**1 834**	**11 170**	**2 850**
ALENA	3 600		3 900	
Amérique latine	1 220		1 370	
Océanie	770		950	
Moyen-Orient et Asie centrale	200		200	
Afrique	380		380	
Chine	3 000		3 300	
Extrême-Orient	300		340	
Total	**9 470**	**- 1 300**	**10 440**	**-900**
Total mondial	**19 780**	**534**	**21 610**	**1 950**

(57) Le tableau montre qu'en 2004 la capacité mondiale de production de malt a dépassé la demande d'environ un demi-million de tonnes. Les estimations pour 2006 laissent prévoir une augmentation de cette surcapacité, jusqu'à concurrence de quelque deux millions de tonnes.

(58) Dans la lettre d'Euromalt, il est indiqué que la production mondiale de bière devrait continuer à progresser, les prévisions permettant d'escompter un taux de croissance annuel moyen compris entre 1 et 2 %. Cette moyenne résulte d'évolutions contrastées, à savoir une croissance à deux chiffres dans un certain nombre de «nouveaux» marchés (Amérique latine, Afrique, Russie, Sud-est asiatique et Chine) et un recul sur les «vieux» marchés (Europe occidentale et Amérique du Nord). L'efficacité des nouveaux investissements dans les brasseries des pays où la demande s'accroît et la progression tendancielle de la demande de bières «plus légères» se sont toutefois soldées par une diminution considérable de la quantité de malt mise en œuvre par litre de bière. Euromalt en conclut que l'accroissement de la demande de bière dans les années à venir ne fera pas progresser dans les mêmes proportions la demande mondiale de malt pour avoir tablé sur la poursuite de la croissance tendancielle observée en ce qui concerne la consommation de bière, on a suscité un développement excessif de la capacité mondiale de production de malt, de telle sorte que celle-ci excède aujourd'hui notablement la demande, déséquilibre qui devrait persister pendant quelques années. Selon Euromalt, il faut assurément continuer à investir dans les malteries, mais il n'est pas nécessaire d'accroître la capacité de production, compte tenu de la baisse des débouchés à l'exportation.

(59) L'actuelle surcapacité mondiale semble confirmée par les chiffres que le Conseil international des céréales a communiqués lors du séminaire consacré à l'orge de brasserie les 4 et 5 octobre 2005 à Bruxelles ([19]), chiffre faisant apparaître une baisse du volume des échanges. Le

([18]) Voir note 10.

([19]) Exposé de M. John Tjaardstra sur les tendances observées quant à la production et à la consommation de bière, d'orge de brasserie et de malt.

Conseil international des céréales indique que les échanges mondiaux de malt sont tombés en deux ans de 5,621 millions de tonnes (2002/2003) à 5,275 millions de tonnes [estimation] (2004/2005). Il prévoit pour 2005/2006 une nouvelle baisse du tonnage de malt commercialisé. Cette régression tendancielle se traduit également par une diminution du nombre de certificats d'exportation enregistrés chez les exportateurs de malt en 2004/2005 (pour un total de 2.219.661 tonnes) par rapport à 2003/2004 (2 477 849 tonnes), et encore faut-il préciser que l'on s'attend pour 2005/2006 à un chiffre un peu plus bas que celui de 2004/2005 ([20]). Le rapport de RM International ([21]) sur le marché du malt met lui aussi en évidence une surcapacité mondiale. Étant donné que les nouvelles malteries ont une capacité standard plus élevée et que la production mondiale de bière a progressé moins vite au cours des dernières années, la demande devrait absorber moins rapidement l'augmentation du volume de la production de malt.

(60) Les Pays-Bas indiquent dans la lettre du 14 octobre 2005 que la demande mondiale de malt devrait selon les prévisions avoir progressé de 10 % d'ici à 2010. Ils se réfèrent à la présentation faite par le Conseil international des céréales lors du séminaire des 4 et 5 octobre 2005 à Bruxelles sur l'orge de brasserie. Là encore, il a été fait état de prévisions selon lesquelles la capacité mondiale de production de malt augmenterait de 10 % d'ici à 2010. Il ne paraît pas pertinent, comme semblent le faire les Pays-Bas, de considérer la capacité mondiale de production de malt comme une indication de ce que pourrait être la demande.

(61) Pour les années à venir, le marché mondial du mal devrait probablement dépendre de deux évolutions significatives, dont la première est l'accroissement de la consommation de bière sur les «nouveaux» marchés. Reste toutefois à savoir dans quelle mesure le secteur du malt pourra profiter de cette croissance dans la Communauté.

(62) La croissance de la production de bière en Chine ne s'est pas traduite par une progression significative des importations de malt. Selon le rapport de la Rabobank sur le secteur mondial du malt ([22]), si le volume des importations de malt n'a pas augmenté même après que le droit d'entrée eut été notablement revu à la baisse en 2002, c'est parce que la puissante industrie de transformation de la Chine privilégie les importations d'orge de brasserie.

(63) La consommation et la production de bière en Asie du Sud-est accuse une progression qui tient principalement à l'augmentation des importations de malt en provenance d'Australie, évolution favorisée par la proximité de ce pays et par les accords de libre-échange conclus avec lui.

(64) Les malteries telles que Holland Malt, situées au bord d'un port d'eau profonde, paraissent bien placées pour répondre à la demande croissante de l'Amérique latine et de l'Afrique. En ce qui concerne l'Amérique latine, la nouvelle capacité de production de malt actuellement mise en place en Argentine devrait contribuer elle aussi à satisfaire une partie de cette demande en progression. Il n'est pas exclu non plus que l'extension du Mercosur au Venezuela, voire à d'autres pays d'Amérique latine, fasse progresser le volume des échanges de malt en Amérique latine.

(65) L'évolution de la situation en Russie constitue un autre facteur important pour le marché mondial du malt. Ce pays, dont la capacité totale de production de malt s'élève à 1 million de tonnes, met actuellement en place une capacité supplémentaire de 450 000 tonnes. La disponibilité d'une orge de brasserie de bonne qualité permettant de suivre la progression de la capacité, la Russie atteindra le stade de l'autosuffisance et deviendra vraisemblablement un pays exportateur de malt.

(66) Compte tenu de ce qui précède, la Commission n'envisage pas que l'on puisse sortir, dans les quelques années à venir, d'une situation actuellement caractérisée par une surcapacité sur le marché mondial du malt. En ce qui concerne le volume des échanges de malt d'ici à 2010, le Conseil international des céréales prévoit apparemment une stabilité relative, étant donné que «la régression observée en Russie est compensée par la progression enregistrée en Amérique latine», pour reprendre les termes utilisés lors de la présentation faite dans le cadre du séminaire d'octobre 2005 consacré à l'orge de brasserie.

(67) En ce qui concerne la situation observée dans la Communauté quant à la capacité de production et au volume des échanges dans le secteur du malt, il convient de préciser que la malterie de Holland Malt située dans l'Eemshaven est devenue opérationnelle en avril 2005. Dans la lettre d'Euromalt du mois d'août 2005, il est indiqué que la Communauté, malgré la fermeture de quelques malteries pour rentabilité insuffisante, dispose encore d'une surcapacité pouvant être estimée pour le moins à un chiffre compris entre 500 000 et 700 000 tonnes (pour la Communauté, la capacité s'établit à 8 800 000 tonnes, la consommation à 5 900 000 tonnes et les exportations à 2 250 000 tonnes).

(68) D'après Euromalt, la rentabilité du secteur du malt devrait se situer à un niveau très bas en 2005/2006, car un grand nombre d'établissements dont les coûts ne sont que partiellement couverts essuient des pertes. C'est probablement cette faible rentabilité qui a conduit le grand producteur allemand de malt, Weissheimer, à déposer le bilan au printemps 2006. Il faut également signaler la fermeture permanente d'autres unités de production de malt, dont quatre au Royaume-Uni, deux en Allemagne et une en France. Il s'agit en l'occurrence d'établissements anciens appartenant à de grandes entreprises. D'autres producteurs de malt ont décidé de neutraliser temporairement une partie de leur capacité de production. Dans d'autres cas, d'anciennes unités de production de malt ont été remplacées par de nouvelles unités. Dans ce contexte, H.M. Gauger a estimé en 2006 à 8 800 000 tonnes la capacité totale de production de malt pour la Communauté ([23]); pour la consommation et les exportations de la Communauté, il a donné des chiffres comparables à ceux figurant dans la lettre d'Euromalt datée d'août 2005. Sur cette base, il subsisterait une surcapacité de l'ordre de 600 000 tonnes.

(69) Dans la lettre d'octobre 2005, les Pays-Bas considèrent qu'Euromalt cite pour le secteur du malt, en matière de surcapacité dans la Communauté, une fourchette comprise entre 500 000 et 700 000 tonnes, théorique en ce sens qu'elle postule une production ininterrompue, c'est-à-dire assurée 24 heures par jour, sept jours par semaine et 365 jours par an. Il n'a pas été tenu compte des périodes d'arrêt pour entretiens, incidents techniques ou révisions, de sorte que l'on ne sait pas au juste s'il y a une surcapacité.

([20]) Rapport n° 5 de H.M. Gauger, du 2 juin 2006. Pour 2005/2006, il y est fait état d'un volume d'exportation total de 2 140 000 tonnes.

([21]) Voir note 8.

([22]) Voir note 8.

([23]) H.M. Gauger, juillet 2006 — State of the European Malt Industry.

(70) La Commission s'est fondée sur les chiffres relatifs à la capacité et à la production effectives en ce qui concerne le secteur du malt dans la Communauté au cours des dernières années. En exploitant les chiffres donnés par H.M. Gauger pour 2004/2005, issus de statistiques nationales et des données d'Euromalt et d'Eurostat, la Commission a établi le tableau ci-dessous.

Capacité de production et volume de la production de malt dans la Communauté

	Capacité (en tonnes):	Production (en tonnes)
2002	8 613 304	8 455 119
2003	8 632 525	859 556
2004	8 818 633	8 644 575

(71) Les chiffres du tableau montrent que la capacité de production totale a été utilisée au moins à 98 % dans les années 2002-2004. Les chiffres figurant dans le rapport de Frontier Economics ([24]) mettent en évidence un taux d'utilisation comparable. En 2005, le taux d'utilisation a été plus bas, la production de malt s'établissant à 8,4 millions de tonnes et la capacité à 8,8 millions de tonnes. En ce qui concerne la campagne 2006/2007, on prévoit une production totale de 8,0 millions de tonnes pour une capacité de 8,8 millions de tonnes ([25]). Cette baisse du taux d'utilisation semble toutefois refléter la réaction des entreprises du secteur qui, confrontées à une faible rentabilité, décident de produire moins de malt et de neutraliser temporairement des capacités de production. Pour la campagne 2006/2007, cette situation s'explique peut-être aussi par la médiocre récolte d'orge de brasserie. Si l'on se réfère aux chiffres de 2002, 2003 et 2004, on constate qu'il est possible d'utiliser au moins à 98 % la capacité totale de production. Il ne semble pas que l'on puisse invoquer ce taux élevé d'utilisation effective de la capacité totale pour mettre en doute la surcapacité du secteur du malt dans la Communauté.

(72) À l'avenir, comme il est dit dans la lettre d'Euromalt datée d'août 2005, «il faudra neutraliser certaines capacités de production de trop petite taille, obsolètes et inadéquates. Ce sera un processus de longue haleine, eu égard aux structures du secteur dans certains États membres». Ce processus semble s'être accéléré en 2006. Vers la fin du premier semestre 2006, il semble que l'on soit parvenu à rétablir l'équilibre entre la production et la demande effective de malt dans la Communauté, les producteurs ayant appris à limiter leur production en fonction des possibilités d'écoulement ([26]). Toutefois, même après la fermeture précitée des unités de production obsolètes, la capacité totale de production de malt dans la Communauté continue à dépasser de quelque 600 000 tonnes la demande effective. Par ailleurs, aucune augmentation de la demande intracommunautaire n'est prévue puisque la consommation de bière stagne, et il faut également noter que les exportations en provenance de la Communauté s'effectueront dans le cadre d'un commerce mondial qui devrait rester relativement stable dans les années à venir. La Commission ne dispose donc d'aucune indication laissant présager à brève échéance une évolution de la situation actuellement caractérisée par une surcapacité.

([24]) Voir note 11.

([25]) H.M. Gauger: Market report nº 4, 2 mai 2006.

([26]) H.M. Gauger, juillet 2006: State of the European Malt Industry.

Conséquences sur les échanges commerciaux entre les États membres

(73) Les Pays-Bas et Holland Malt estiment que l'investissement concernant l'unité de production située dans l'Eemshaven influera davantage sur le commerce avec les pays tiers que sur les échanges intracommunautaires, car ils considèrent que les exportations de malt constituent un segment de marché distinct de celui dans lequel opèrent les fournisseurs de malt dont les établissement ne sont pas situés à proximité de la mer.

(74) La Commission n'ignore pas qu'une partie de la capacité de production communautaire de malt est imputable à de petites entreprises privées/familiales qui ne sont pas situées au bord de la mer et dont la production est principalement destinée au marché intérieur. Une partie de la production peut toutefois être destinée à l'exportation et ces entreprises sont alors exposées à la concurrence d'autres malteries (telles que Holland Malt) établies dans la Communauté et principalement orientées vers l'exportation.

(75) Dans le secteur communautaire du malt, il existe aussi de grands groupes qui commercialisent leur malt aussi bien sur le marché de la Communauté que sur celui des pays tiers. Holland Malt appartient à cette catégorie; sa situation au bord d'un port en eau profonde lui permet d'approvisionner à la fois le marché communautaire et les marchés extracommunautaires. Les malteries de la Communauté qui visaient prioritairement les marchés extracommunautaires pourraient ainsi se trouver en concurrence avec Holland Malt. Il en va de même pour les malteries de la Communauté qui vendent surtout sur le marché communautaire, carHolland Malt compte toujours commercialiser un tonnage important de malt dans les pays européens. Dans son programme d'activités remontant à août 2003, la société Holland Malt indique qu'elle compte en 2005 vendre 71 540 tonnes de malt en Europe (et qu'elle prévoit d'en vendre 28 100 en Asie, 40 600 en Amérique latine et 29 000 en Russie).

(76) Il peut arriver que des malteries principalement axées sur l'exportation vers les pays tiers (c'est le cas de Holland Malt), ne trouvant pas d'acheteurs pour la production destinée à l'exportation, s'efforcent de la vendre dans la Communauté. L'inverse est également envisageable. La Commission estime en conséquence que les segments intracommunautaire et extracommunautaire ne sont pas tout à fait distincts. Il y a une corrélation en ce sens que ce qui se passe hors de la Communauté retentit sur la situation intracommunautaire, et vice versa.

(77) Compte tenu de ce qui précède, la Commission ne peut souscrire à la conclusion formulée dans le rapport de Frontier Economics selon laquelle, abstraction faite des évolutions qui se produiront en tout état de cause, rien ne permet de penser que la subvention accordée à Holland Malt retentira sur les ventes de malt effectuées par d'autres producteurs européens. La Commission ne peut exclure de telles conséquences en ce qui concerne les ventes de malt d'autres producteurs communautaires à des clients établis tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté. Elle en conclut que l'aide peut influer sur le commerce et la concurrence entre les États membres.

Un marché pour le malt premium

(78) La Commission a pris acte des données communiquées par les Pays-Bas et par Holland Malt (y compris les lettres de tiers) en ce qui concerne l'évolution du marché du malt HTST ([27]). Les Pays-Bas, Holland Malt et les intéressés décrivent le malt HTST comme un type de malt dont les caractéristiques sont différentes de celles du malt ordinaire et qui est bénéfique pour la bière en ce sens qu'il lui donne un goût et un arôme plus prononcés, qu'il la rend plus pétillante et qu'il en allonge la durée de conservabilité.

(79) D'après les Pays-Bas et Holland Malt, le malt HTST peut être considéré comme du malt premium. À leur avis, eu égard aux incomparables caractéristiques physiques du malt HTST, à son évidente qualité et à la catégorie de prix plus élevés dont il relève, il est hautement probable que ce type de malt et le malt ordinaire ne sont pas ou ne sont guère interchangeables. Le malt HTST devrait, selon toute vraisemblance, susciter une demande et un marché spécifiques.

(80) Le malt HTST- la Commission n'en disconvient pas — peut assurément présenter des caractéristiques particulières ainsi qu'une qualité élevée. Reste toutefois à établir s'il existe ou non un marché distinct pour le malt premium (marché qui serait approvisionné en malt HTST), parallèlement à un marché réservé au malt ordinaire. Le Tribunal de première instance a statué que pour être considéré comme constituant l'objet d'un marché suffisamment distinct,

«le service ou le bien en cause doit pouvoir être individualisé par des caractéristiques particulières le différenciant d'autres services ou biens au point qu'il soit peu interchangeable avec eux et ne subisse leur concurrence que d'une manière peu sensible. Dans ce cadre, le degré d'interchangeabilité entre produits doit être évalué en fonction des caractéristiques objectives de ceux-ci, ainsi qu'en fonction de la structure de la demande, de l'offre sur le marché et des conditions de concurrence.» ([28])

(81) En ce qui concerne la structure de la demande, l'offre existant sur le marché et les conditions de concurrence, la Commission a reçu des observations émanant de plusieurs intéressés (principalement des associations nationales de malteurs) faisant valoir l'impossibilité de distinguer nettement le malt ordinaire du malt premium. Le malt, était-il indiqué, est plutôt un produit de caractère générique, dont les caractéristiques présentent de légères variations et qui est soumis à des normes de qualité imposées par les brasseries. Il semble que la plupart des clients des malteries réclament simplement un malt de haute qualité conforme à leurs spécifications et répondant à toutes les exigences requises en matière de sécurité alimentaire.

(82) Un faible degré d'interchangeabilité des divers types de malt produit par les différentes malteries constitue donc une hypothèse peu probable dès lors que toutes les malteries doivent produire un malt de haute qualité pour répondre à la demande de leurs clients.

(83) L'observation qui précède paraît être confirmée par des indications dont il ressort que la fabrication de la bière premium ne met pas nécessairement en œuvre un malt d'une qualité différente de celle du malt utilisé pour produire une bière ordinaire. Selon les Pays-Bas, le malt HTST de Holland Malt sera prioritairement destiné au «segment premium» du marché de la bière. Les Pays-Bas allèguent que la production de bière premium exige des matières premières de haute qualité, dont les caractéristiques donnent un meilleur goût aux bières de ce type. Holland Malt évoque dans sa lettre le rapport 2004 ([29]), selon lequel des brasseries importantes estimeraient que la bière premium est un liquide dont la qualité est intrinsèquement meilleure et le goût plus intense et plus spécifique.

(84) La Commission considère que la phrase susmentionnée dudit rapport renvoie à l'idée que se fait le consommateur de la bière premium et qu'elle n'exprime pas la pensée des responsables de brasseries importantes. À la page 59 du rapport, il est dit que le consommateur, d'après Scottish & Newcastle, a le sentiment que la bière premium se caractérise par une qualité et un statut plus élevés. L'idée essentielle à retenir, c'est donc que la bière premium se caractérise par une qualité plus élevée, qu'elle est intrinsèquement meilleure que les autres et qu'elle se caractérise par un goût plus intense et plus spécifique.

(85) Dans le compte rendu que Holland Malt a fait du rapport, il est dit que «si l'on se réfère à des interviews effectués dans le monde entier pour recueillir les propos de personnalités internationales importantes représentatives du secteur de la brasserie, la bière premium correspond en fait à un concept de marketing». Un peu plus loin, on lit qu'une bière standard d'une région ou d'un pays déterminés peut devenir une bière premium et que les plus importantes brasseries internationales adaptent leur stratégie au marché. Des types de bière considérées comme premium dans telle région ne le seront pas nécessairement dans telle autre. Il est également indiqué dans le rapport que «le lecteur n'est pas sans savoir que la demande de bière premium, si on en observe l'évolution tendancielle d'année en année sur une période de plusieurs années, varie en fonction de l'idée que s'en fait le consommateur et non pas en fonction des spécifications du produit. Comme le note Interbrew, c'est le consommateur et non pas l'industrie qui détermine l'acception du terme "premium"».

(86) Le fait que les spécifications du produit ne constituent pas un facteur important lorsqu'il s'agit de déterminer quelles bières peuvent être considérées comme premium donne à penser que les différents types de malt, dès lors qu'ils répondent aux normes de qualité (minimales) imposées par les brasseries, sont aisément interchangeables. Cette interchangeabilité est d'ailleurs un des aspects évoqués dans le dossier relatif à la concentration Hugh Baird/Scottish and Newcastle ([30]). À propos du marché des produits concernés, les parties intéressées(Hugh Baird et Scottish and Newcastle) déclarent que ledit marché est au moins aussi grand que celui du malt. Dans la décision y afférente, il est indiqué que même si le marché du malt comprend un marché du malt

([27]) Déclaration de Bühler- non datée- relative aux technologies de Holland Malt.
Lettre de l'université de Freising — Weihenstephan, Munich, mai 2005.
Lettre de l'intéressé où il est question de secrets commerciaux et qui fera donc l'objet d'un traitement confidentiel.

([28]) Arrêt du Tribunal de première instance du 21 octobre 1997 dans l'affaire T-229/94, *Deutsche Bahn*/Commission des Communautés européennes, Recueil de jurisprudence 1997, p. II-1689, point 10.

([29]) www.just-drinks.com, «A global market review of premium beer — with forecasts to 2010».

([30]) Affaire nº IV/M.1372 du 18.12.1998.

proprement dit et un marché de la distillation, nettement distincts, les parties ne sauraient invoquer cet argument, compte tenu du degré élevé d"interchangeabilité au niveau de l'offre.

(87) La Commission, en exploitant les sources statistiques pour examiner la production de malt, n'a pas constaté l'existence d'un marché distinct pour le malt premium. En effet, quelle que soit la source (Eurostat, Euromalt, Conseil international des céréales), toutes les données concernent le marché du malt en général. Les Pays-Bas et Holland Malt eux-mêmes n'ont pas fourni de données relatives à des capacités existantes en ce qui concerne le malt premium en général et sa production en particulier. Dans l'argumentation qu'ils ont développée à propos de la surcapacité, ils ne se sont d'ailleurs référés qu'à des chiffres concernant le malt (considéré comme un unique produit) sans faire de distinction entre malt ordinaire et malt premium.

(88) Aux yeux de la Commission, il n'est donc pas possible d'établir une distinction claire entre les deux catégories (à savoir le malt ordinaire et le malt premium). Il peut y avoir des différences de qualité, mais elles ne sont probablement pas de nature à limiter sensiblement l'interchangeabilité des types de malt ou la concurrence entre les malteries.

(89) Compte tenu des conclusions qui précèdent relatives à la surcapacité sur le marché du malt, aux effets éventuels de la mesure d'aide considérée sur les échanges entre États membres et à l'impossibilité de démontrer l'existence d'un marché véritablement distinct pour le malt premium, la Commission estime que la mesure d'aide n'est pas conforme au point 4.2.5 des lignes directrices, stipulant qu'aucune aide ne peut être accordée pour des investissements concernant des produits pour lesquels on ne peut pas trouver des possibilités d'écoulement normales sur le marché

Aide pour une malterie située en Lituanie

(90) Holland Malt fait observer que la situation du marché mondial du malt n'a pas empêché la Commission d'approuver une aide à l'investissement en faveur d'une malterie située en Lituanie.

(91) La Commission tient à souligner qu'elle n'a pas approuvé une aide d'État pour un investissement réalisé dans une malterie située en Lituanie après que ce pays fut devenu membre de la Communauté le 1er mai 2004. Avant cette date, en Lituanie, il n'existait pas de dispositions relatives à des aides d'État pour les produits agricoles. Quoi qu'il en soit, le fait que d'autres États membres aient manqué à leurs obligations découlant des articles 87 et 88 du traité n'est pas pertinent lorsqu'il s'agit de savoir si l'État membre faisant l'objet de la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité a accordé une aide (illégale) ([31]).

(92) La Commission souhaite également indiquer à cet égard qu'elle a engagé la procédure formelle visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité après que l'Espagne eut annoncé son intention d'octroyer une aide à la malterie Maltacarrión S. A. ([32]). Cette procédure a été engagée pour les mêmes raisons que celle dont il s'agit en l'espèce, à savoir qu'on ne saurait exclure l'existence d'une surcapacité sur le marché du malt. Après l'engagement de la procédure, l'Espagne a retiré la notification de la mesure d'aide considérée.

Aspects régionaux

(93) La Commission reconnaît l'importance que revêt l'aide destinée à Holland Malt dans le cadre du développement régional, aspect mis en avant par les Pays-Bas et un certain nombre d'intéressés; elle n'a nullement l'intention de la contester. Dans cet ordre d'idées, le projet s'intégrerait bien dans le régime IPR.

(94) Le projet doit toutefois répondre à toutes les conditions fixées par les lignes directrices pour les aides aux investissements concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Étant donné qu'elle n'est pas conforme à au moins une condition importante, la Commission ne peut autoriser l'aide d'État relative au projet en cause, malgré les aspects positifs qu'elle présente sous l'angle du développement régional.

VI. CONCLUSION

(95) Pour les raisons précédemment exposées, la Commission considère l'aide à Holland Malt comme incompatible avec les articles 87 et 88 du traité. La mesure d'aide n'est pas conforme au point 4.2.5 des lignes directrices, où il est dit qu'aucune aide ne peut être accordée au titre d'investissements destinés à des produits qui ne peuvent pas trouver de débouchés normaux sur le marché.

(96) Dans leur lettre du 17 décembre 2004, les Pays-Bas ont indiqué que l'octroi de l'aide était subordonné à l'agrément de la Commission. Tout montant d'aide éventuellement octroyé en dépit de cette condition doit être récupéré,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État accordée par les Pays-Bas à Holland Malt BV sous forme de subvention d'un montant de 7 425 000 EUR, sous réserve de l'agrément de la Commission, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

Les Pays-Bas retirent l'aide d'État visée à l'article premier.

Article 3

1. Les Pays-Bas prennent toutes les dispositions nécessaires pour récupérer auprès du bénéficiaire l'aide indûment mise à sa disposition, visée à l'article premier.

2. La récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures nationales, pour autant que celles-ci permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision. Le montant d'aide à récupérer comprend les intérêts courant à partir du jour où il a été mis à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à la

([31]) Voir par exemple l'arrêt rendu le 30 avril 1998 par le Tribunal de première instance dans l'affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest*/Commission des Communautés européennes, Recueil de jurisprudence 1998, p. II-717, point 54.

([32]) Affaire C 48, 21.12.2005, texte non encore publié au Journal officiel.

date du remboursement effectif. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence servant au calcul de l'équivalent-subvention net dans le cadre des régimes d'aide.

Article 4

Dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, les Pays-Bas informent la Commission des mesures qu'ils ont prises pour s'y conformer.

Article 5

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 septembre 2006.

Par la Commission
Mariann FISCHER BOEL
Membre de la Commission