DÉCISION DE LA COMMISSION

du 16 novembre 2004

concernant les mesures mises à exécution par l'Allemagne en faveur des producteurs d'eau-de-vie de céréales (Kornbranntwein)

[notifiée sous le numéro C(2004) 3953]

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

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

(2006/240/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1], et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par courrier du 22 novembre 2000, six industriels allemands, membres du Syndicat professionnel des producteurs industriels d'eau-de-vie de céréales (Arbeitsgemeinschaft gewerblicher Kornbrennereien), ont déposé une plainte devant la Commission suite à la modification de la loi allemande sur le monopole des alcools par la «Haushaltssanierungsgesetz» (ci-après HSanG – loi visant à l'assainissement du budget fédéral-) en date du 22 décembre 1999 [2].

(2) Cette plainte a pour objectif de faire constater que le législateur allemand, en amendant la loi du 2 mai 1976 [3], a mis en œuvre un système contraire aux dispositions de l'article 87 du traité CE, en ce qu'il opère désormais une discrimination entre producteurs industriels et producteurs agricoles de Kornbranntwein (eau-de-vie de céréales), ces derniers restant seuls à pouvoir bénéficier d'aides qui jusqu'alors étaient attribuées à l'ensemble des producteurs allemands quelle que soit leur nature. Les plaignants font valoir que le nouveau système crée un avantage indiscutable au profit des producteurs agricoles, qui s'analyse comme une aide incompatible avec les règles de concurrence communautaire.

(3) Par courrier du 3 janvier 2001, la Commission a adressé une première demande d'informations complémentaires à l'Allemagne concernant les modifications dénoncées. L'Allemagne a répondu par courrier du 14 février 2001, en précisant notamment que les mesures d'aides en cause avaient d'ores et déjà été notifiées à la Commission en 1976 et que la loi nouvelle ne faisait qu'aménager le mécanisme existant. Le 16 mars 2001, la Commission a posé une série de questions additionnelles à l'Allemagne, qui a sollicité un délai de réponse supplémentaire par courrier du 3 avril 2001, ce que la Commission a accepté le 9 avril 2001.

(4) L'Allemagne a répondu à la Commission le 24 avril 2001 et celle-ci lui a communiqué, par courrier du 19 novembre suivant, ses conclusions préliminaires et ses premiers commentaires. Par courrier du 19 décembre 2001, l'Allemagne a confirmé ce qu'elle avait développé dans son courrier du 14 février 2001 et réaffirmé que les aides en cause avaient été octroyées en conformité avec les dispositions du droit communautaire.

(5) Par courrier du 22 février 2002, la Commission a demandé à l'Allemagne, conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 59/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [4], de bien vouloir lui communiquer ses observations et de faire toutes propositions utiles de façon à rendre les mesures concernant le Kornbranntwein compatibles avec les dispositions de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Par courrier du 19 mars 2002, l'Allemagne a informé la Commission qu'elle n'estimait pas utile de prendre de telles mesures puisqu'elle contestait ses conclusions et plus précisément son analyse selon laquelle le Kornbranntwein serait un produit de nature industrielle et non agricole.

(6) Par décision du 19 juin 2002, la Commission a proposé à l'Allemagne une série de mesures utiles visant à réformer sa loi relative aux aides en faveur des producteurs de Kornbranntwein. Par courriers des 19 et 23 juillet 2002, l'Allemagne a informé la Commission qu'elle contestait les termes de sa proposition et refusait en conséquence de mettre en œuvre les mesures utiles prescrites dans les délais requis.

---

[1] JO C 269 du 8.11.2003, p. 2.

[2] Bundesgesetzblatt, année 1999, partie I n° 58, publié à Bonn, le 28 décembre 1999. Cette loi «d'assainissement du budget» réforme de façon générale le monopole des alcools allemand. Elle est entrée en vigueur le 1er octobre 2000.

[3] Loi du 2 mai 1976 sur le monopole des alcools.

[4] JO L 83 du 27.03.1999, p. 1, modifié par l'acte d'adhésion 2003.

(7) Suite à ce refus et conformément aux dispositions de l'article 19 du règlement nº 659/1999 précité, la Commission a décidé, le 16 octobre 2002, d'ouvrir une procédure formelle d'examen de l'aide. Cette décision a fait l'objet d'une publication le 11 décembre 2002 au *Journal Officiel de l'Union européenne* ([5]) aux termes de laquelle la Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(8) L'Allemagne a communiqué ses commentaires à la Commission concernant ladite ouverture de la procédure par courrier du 12 novembre 2002.

(9) La Commission a aussi reçu 54 avis de parties tierces intéressées dont un avis regroupant quelque 2 000 signatures. Ces avis ont été adressés à l'Allemagne, pour commentaires, par courrier du 7 février 2003. Le 26 février 2003, l'Allemagne a demandé à la Commission un délai additionnel pour sa réponse, ce qui lui a été accordé par courrier du 27 février. Cette réponse est finalement arrivée par courrier du 19 mars 2003.

(10) Une réunion s'est tenue le 5 juin 2003, à la demande de l'Allemagne, qui l'avait fait précéder, le 4 juin 2003, d'un courrier préparatoire adressé à la Commission. L'Allemagne a envoyé un nouveau courrier à la Commission suite à cette réunion, le 2 juillet 2003.

(11) Les plaignants se sont adressés à la Commission par un courrier en date du 13 août 2003, en préparation d'une réunion qui s'est tenue à leur demande le 29 août 2003.

(12) Le 5 mars 2004, la Commission a transmis à l'Allemagne pour commentaires le courrier des plaignants en date du 13 août 2003. L'Allemagne y a répondu par courrier du 5 avril 2004.

II. DESCRIPTION DU MÉCANISME EN CAUSE

A. Le monopole allemand des alcools et son évolution

(13) Le monopole allemand des alcools a été institué par la loi du 8 avril 1922 ([6]) puis modifié par la loi du 2 mai 1976 ([7]) suite à plusieurs décisions de la Cour de justice dont l'arrêt du 17 février 1976 dans l'affaire 45/75 (Rewe-Zentrale) ([8]). La nouvelle loi du 2 mai 1976 sur le monopole des alcools (Branntweinmonopol) a aboli la politique de soutien des prix qui résultait des mesures de protection territoriale et qui était contraire aux dispositions de l'article 31 (ex-article 37) du traité CE pour la remplacer par un mécanisme de compensation des prix.

(14) Le 9 avril 1976 ([9]), l'Allemagne a procédé à la notification du nouveau texte auprès de la Commission, conformément aux dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE (aujourd'hui article 88, paragraphe 3), en liaison avec les dispositions de l'article 4 du règlement nº 26 du Conseil du 4 avril 1962 ([10]) portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles. L'article 4 dudit règlement prévoit que «*Les dispositions de l'article 93, paragraphe 1 et paragraphe 3, première phrase, du traité sont applicables aux aides accordées en faveur de la production ou du commerce des produits énumérés à l'annexe II du traité*» (aujourd'hui et ci-après annexe I, c'est la Commission qui souligne) ([11]). Ce texte impose aux États membres une simple obligation de notification qui ne requiert pas l'approbation de la Commission.

(15) Dans son courrier de notification, l'Allemagne informait notamment la Commission qu'elle entendait continuer à remplir son obligation légale d'acheter l'alcool des producteurs nationaux à des prix couvrant leurs coûts de production.

(16) La Commission relève que la notification de 1976 ne contenait aucune distinction quant à la nature des différents produits concernés: alcool neutre et/ou alcool ayant des caractéristiques aromatiques tel que le Kornbranntwein. À l'époque, la Commission n'avait formulé aucune remarque sur le contenu de la notification.

(17) À compter de la modification législative de 1976, le monopole a exercé une fonction d'achat et de commercialisation de l'alcool par l'intermédiaire de la Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ci-après «la BfB» (l'administration fédérale du monopole chargé de la commercialisation de l'eau-de-vie), placée sous la tutelle du ministère des finances. La BfB achète l'alcool à des prix légalement garantis, le rectifie ([12]), puis le commercialise aux prix du marché. Le Kornbranntwein ne relève pas de sa compétence.

([5]) JO C 308 du 11.09.2002, p. 6.
([6]) Reichsgesetzbl .I p. 335, 405
([7]) Loi portant modification de la loi sur le monopole des alcools (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol, Bundesgestzblatt I N 50 du 7 mai 1976, p 1145)
([8]) Rec. 1976, p. 181 (point 27). Aux termes de cet arrêt, la Cour a notamment dit pour droit «qu'il y a violation de l'article 37 du traité (aujourd'hui article 31), si la charge imposée au produit importé, diffère de celle que subit le produit national similaire affecté directement ou indirectement par le monopole».
([9]) La notification concernait l'ensemble des produits visés par le monopole, y compris le Kornbranntwein.
([10]) JO 30 du 20.4.1962 p. 62/993, modifié par le règlement nº 49 (JO 53 du 1.7.1962, p. 62/1571).
([11]) L'annexe II du traité est devenue l'annexe I à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Son libellé est resté inchangé.
([12]) Rectification: procédé de raffinage de l'alcool par redistillation, filtration ou tout autre procédé…

(18) Pour ce qui concerne le Kornbranntwein, la loi du 2 mai 1976 a confié à la Deutsche Kornbranntwein Vermarktung GmbH, ci-après «la DKV» ([13]), une mission similaire à celle de la BfB, mais exclusivement pour l'achat et la commercialisation du Kornbranntwein. La DKV a été investie par ladite loi de 1976 de droits exclusifs qui consistent d'une part, en l'achat de la plus grande partie de la production domestique de Kornbranntwein à des prix légalement garantis, couvrant les coûts des producteurs, qu'ils soient industriels ou agricoles ([14]), et d'autre part, après transformation et/ou rectification éventuelle, en la commercialisation du Kornbranntwein au prix du marché. Jusqu'en 2000, plus de 80 % du Kornbranntwein fabriqué en Allemagne était commercialisé par la DKV et 20 % par les distilleries elles-mêmes ([15]).

(19) En contrepartie des services qu'elle rend dans le cadre de l'accomplissement du mandat légal qui lui a été confié en application de l'article 82 de la loi sur le monopole des alcools, la DKV reçoit une indemnité qui, à défaut de prix du marché, est calculée suivant le code de fixation des prix sur base du prix coûtant pour les marchés publics (le LSP).

(20) Les producteurs allemands de Kornbranntwein qui bénéficient d'aides sont soumis à une obligation de livraison à la DKV dans la limite de leurs quotas (Brennrechte - droits de distillation), tels qu'ils sont annuellement fixés par les autorités publiques. La production d'une plus grande quantité d'alcool n'est pas interdite, mais dans ce cas, les prix ne sont plus garantis. En outre (et contrairement aux distilleries industrielles pour des raisons objectives évidentes), les distilleries agricoles sont légalement tenues de transformer les matières premières qu'elles produisent (céréales) et de réutiliser les sous-produits de la distillation sur leur propre exploitation en employant par exemple les drêches produites au cours du processus de distillation comme nourriture pour leur bétail et le lisier comme engrais.

(21) Il convient de préciser toutefois que certains distillateurs/producteurs rectifient et commercialisent eux-mêmes tout ou partie de leur production sans avoir recours aux services de la DKV. Dans ce cas, la DKV leur verse les sommes qui correspondent aux coûts des opérations -rectification, stockage, commercialisation- qu'elle n'a pas dû effectuer pour leur compte, dans la limite des droits de distillation qui leur ont été octroyés. Les producteurs concernés se trouvent ainsi dans une situation financière analogue à celle des producteurs qui livrent directement leur production à la DKV.

([13]) La DKV est une société de droit privé (GmbH) instituée en 1930 par une ordonnance du «Reichsmonopolamt» (aujourd'hui Bundesmonopolbehörde). Elle possède les droits exclusifs de commercialisation du Kornbranntwein et est placée aujourd'hui sous la tutelle du ministère des finances.

([14]) Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 1999.

([15]) La DKV indique qu'au cours de l'année de production 2000/2001, soit un an après l'entrée en vigueur de la HSanG, 24 % de la production totale de Kornbranntwein étaient produits par le marché libre, et 40,6 % au cours de l'exercice 2001/2002.

(22) La loi d'assainissement du budget fédéral a modifié le monopole de façon à réduire les aides allouées aux producteurs. Le texte a notamment restreint le cercle des bénéficiaires du système et partiellement réaménagé le mécanisme d'attribution des aides. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, seuls les producteurs agricoles continuent à bénéficier pleinement de l'ancien mécanisme, l'article 40, paragraphe 5, de la Branntweinmonopolgesetz modifiée réduisant en effet de moitié les droits de distillation des producteurs industriels dès l'année de production 2000/2001 et jusqu'en 2005/2006 ([16]). En outre, **après** cette période transitoire légale s'achevant en 2005/2006, seuls les producteurs agricoles recevront une aide.

(23) Les producteurs industriels qui, aux termes des dispositions de l'article 58a de la Branntweinmonopolgesetz modifiée par la HSanG seront donc totalement exclus du monopole après l'année de production 2006/2007, soit au 30 septembre 2006, ont toutefois la possibilité de se retirer volontairement du monopole dès 2001. Afin de compenser les pertes qu'ils subiront inévitablement dans ce cas, le législateur allemand a prévu que ceux qui accepteraient de se retirer du monopole de façon anticipée bénéficieraient de compensations financières incitatives. Une grande majorité de producteurs industriels a fait le choix de ce retrait anticipé.

(24) La loi a prévu, pour des raisons d'égalité de traitement, que les distilleries agricoles qui en feraient la demande pourraient également quitter le monopole et recevoir les mêmes compensations que celles prévues pour les producteurs industriels.

(25) Enfin, la loi a prévu que la DKV continuerait d'accomplir la mission qui lui a été confiée par la loi du 2 mai 1976 jusqu'au 30 septembre 2006 et que cette mission pourrait être transférée à la BfB à compter de cette date.

B. **Description des aides en cause**

Compensation des coûts de production

(26) Le démantèlement du monopole d'importation des alcools pendant la seconde partie des années 70 et l'ouverture du marché ont provoqué immédiatement une augmentation très sensible des importations d'eau-de-vie en Allemagne et simultanément une baisse importante de son prix de vente, sans que cette baisse soit répercutée sur les producteurs eux-mêmes.

(27) Le monopole (via la DKV et la BfB) s'est adapté aux nouvelles donnes du marché et a réduit ses propres prix de vente de façon à ce qu'ils demeurent compétitifs. Le prix de vente de l'alcool est ainsi passé en moyenne de **333 DM** par hectolitre en 1976 à **115 DM** par hectolitre en 1999/2000.

([16]) Une année de production commence le 1er octobre pour se terminer le 30 septembre.

(28) Pour cette dernière période, le prix d'achat que la DKV était légalement tenu de verser aux producteurs de Kornbranntwein était de **263 DM** par hectolitre d'alcool (contre **296 DM** par hectolitre pour les autres producteurs d'eau-de-vie dépendant de la BfB). Ce prix d'achat est établi de façon à ce que les coûts des producteurs soient couverts. Les coûts de production de référence sont calculés en fonction des coûts de production moyens d'un producteur diligent pour un hectolitre d'alcool. Dans le même temps, le prix de vente du Kornbranntwein par la DKV était de **157 DM** par hectolitre d'alcool (contre 93 DM par hectolitre pour l'alcool neutre).

(29) Il est donc établi que le système de compensation a pour vocation de corriger les effets d'un déficit qui touche le monopole de commercialisation des alcools, y compris la DKV. L'Allemagne indique que les subventions octroyées aux producteurs de Kornbranntwein, pour la période qui s'étend du 1er octobre 1999 au 30 septembre 2000, se sont élevées à 36,6 millions de DM (18,7 millions d'euros).

(30) La différence entre le prix d'achat aux producteurs et le prix de vente sur le marché (au prix du marché) est manifestement constitutive d'une aide. Cette qualification n'est pas contestée par l'Allemagne.

Les montants compensatoires octroyés pour une sortie anticipée du monopole

(31) Le paragraphe 58a de la Branntweinmonopolgesetz a institué un mécanisme dont l'objectif est d'inciter les distilleries de Kornbranntwein à quitter le monopole. Ainsi que cela a été exposé ci-dessus (point 22), il est proposé aux producteurs qui accepteraient de quitter le monopole de façon anticipée de bénéficier, en contrepartie de cette démarche volontaire et en lieu et place des aides au fonctionnement visant à compenser les coûts de production, de montants compensatoires dégressifs, versés au cours des quatre premiers mois de chaque année de production, jusqu'en septembre 2006. Ces montants compensatoires permettent aux producteurs qui le souhaitent de demeurer sur le marché dit «libre» du Kornbranntwein ([17]), tout en ayant quitté le monopole. Il s'agit donc d'un réaménagement d'aides préexistantes, qui peuvent alors être utilisées par les producteurs comme ils le souhaitent.

(32) Rappelons que la quasi-totalité des distilleries industrielles a fait ce choix, de même que certaines distilleries agricoles.

([17]) Le marché «libre» représentait 40,8 % du marché au cours de l'année de production 2001/2002.

Financement de l'aide

(33) Le déficit qui résulte de la différence entre le prix d'achat aux producteurs et la vente des produits au prix du marché en Allemagne est couvert par des ressources d'État issues du budget fédéral général. Pour compenser cette charge, l'impôt sur l'alcool a été majoré. Il s'agit d'une taxe à la consommation qui s'applique de la même façon à l'alcool domestique et à l'alcool importé.

Le marché en chiffres.

(34) À la fin de l'année de production 1999/2000 (avant la mise en œuvre de la loi), il existait 68 distilleries industrielles et 409 distilleries agricoles pour une production globale de 253 000 hectolitres de Kornbranntwein. Le 1er octobre 2001, sous l'effet de la réforme, le nombre des distilleries industrielles en activité s'était réduit à 11, avec une production totale d'environ 5 000 hectolitres. Les distilleries agricoles étaient au nombre de 340 pour une production globale de 142 000 hectolitres.

(35) Les 57 distilleries industrielles ayant quitté le monopole d'une manière anticipée avaient perçu 5,9 millions d'euros au total à la fin de l'exercice 2001/2002 au titre des montants compensatoires; les six distilleries agricoles avaient reçu 0,6 million d'euros en tout. Les 47 distilleries qui commercialisent elles-mêmes leur production ont obtenu des aides à la commercialisation de 315 000 euros pour leurs 5 400 hectolitres. Quant à la DKV, elle a obtenu une subvention de 6,6 millions d'euros au cours de l'exercice 2001/2002.

C. **Observations des tiers**

(36) Suite à la publication de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a reçu 54 avis de tiers, personnes physiques, entreprises, associations ou syndicats professionnels; une très large majorité (47) est clairement opposée aux mesures proposées par la Commission qui sont à l'origine de l'ouverture de la présente procédure, trois y sont partiellement favorables et quatre entièrement favorables.

(37) Les quatre avis favorables émanent de représentants de l'industrie des spiritueux. Ils estiment même que la Commission ne va pas assez loin dans sa décision d'ouverture de la procédure et qu'une réforme globale du monopole allemand des alcools serait nécessaire.

Les producteurs agricoles

(38) Les 35 avis qui émanent de producteurs agricoles sont défavorables à la position exprimée par la Commission. La plupart de ces producteurs sont des petites exploitations agricoles familiales. Tous contestent principalement le fait que la Commission considère le Kornbranntwein comme un produit industriel. Pour eux, il s'agit clairement d'un produit agricole. La terminologie employée par la Commission est également jugée inappropriée: le produit livré à la DKV ne devrait pas être appelé «Kornbranntwein», mais «Rohalkohol» (alcool brut) ou encore «Kornrohalkohol» (alcool brut de grain). Ils expliquent en effet que l'alcool livré à la DKV est un produit brut impropre à la consommation qui doit subir d'autres transformations et/ou rectifications. Certains font valoir que la situation des producteurs agricoles ne peut pas être comparée à celle des producteurs industriels puisqu'ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Ils expliquent dans ce contexte de manière très détaillée les différentes étapes du processus de production du Kornbranntwein qui est issu d'un système d'agriculture intégrée (production des céréales, distillation, utilisation des drèches pour nourrir le bétail et du lisier comme engrais pour les cultures céréalières) qui leur impose un strict respect de l'environnement. Les producteurs agricoles estiment qu'ils doivent donc rester soumis aux règles du traité applicables aux produits agricoles et affirment qu'ils subiraient immanquablement une discrimination par rapport aux producteurs agricoles qui livrent leur alcool à la BfB, si ces règles, plus favorables que les règles de concurrence du traité, ne leur étaient plus applicables. Ils précisent que la suppression du monopole à compter du 1er janvier 2004 les conduirait vers une ruine certaine, beaucoup d'entre eux ayant procédé à des investissements auxquels ils seraient alors dans l'incapacité de faire face. Certains indiquent en outre que la distillerie est l'élément central de leur entreprise et que sa disparition mettrait en péril l'exploitation agricole dans son intégralité. Une association professionnelle qui représente des distilleries agricoles commercialisant directement le Kornbranntwein estime également qu'il s'agit d'un produit agricole et que cette qualification ne saurait être remise en cause par la Commission. Enfin, de nombreux intervenants indiquent que les mesures d'aides ne peuvent fausser les règles de concurrence et affecter le commerce entre États membres puisque le Kornbranntwein est un alcool qui ne peut être produit que sur des territoires où l'allemand est la langue officielle.

Le plaignant et les producteurs industriels

(39) L'avis transmis par l'Arbeitsgemeinschaft gewerblicher Kornbrennereien critique la décision d'ouverture de la procédure en ce qu'elle envisage de supprimer l'ensemble des aides octroyées sous quelque forme que ce soit, tant aux producteurs industriels qu'aux producteurs agricoles. Tout en reconnaissant être à l'origine de la procédure, ce syndicat professionnel regrette que la Commission envisage de remettre en cause les montants compensatoires proposés aux producteurs industriels pour les inciter à opérer une sortie anticipée du monopole. Pour le plaignant, ces montants compensatoires ne sont pas constitutifs d'aides d'État au sens des articles 87 et 88 du traité. Il s'agit d'une contrepartie correspondant à la valeur patrimoniale des droits de distillation auxquels les distilleries industrielles sont contraintes de renoncer, alors même que les producteurs agricoles peuvent continuer à en bénéficier. Le plaignant indique que l'attribution de montants compensatoires tels que fixés par la HSanG s'imposait pour des raisons de protection de la confiance légitime et que leur octroi jusqu'au terme de la période transitoire est indispensable pour permettre aux producteurs concernés d'envisager une reconversion dans des conditions économiques acceptables, étant entendu que les sommes attribuées sont loin de compenser les pertes engendrées par la nouvelle loi. Le plaignant ajoute que le versement des montants compensatoires n'est pas de nature à affecter les échanges entre États membres, dans la mesure où leur attribution n'entraînera aucune distorsion de concurrence, l'ensemble des membres du syndicat professionnel ayant arrêté de produire du Kornbranntwein puisqu'il est impossible de se maintenir sur un marché subventionné sans être bénéficiaire desdites subventions. Le plaignant maintient par ailleurs sa position en ce qui concerne l'illégalité des aides dont continuent à bénéficier les producteurs agricoles, aides qu'ils jugent discriminatoires. Les trois avis qui émanent directement de producteurs industriels revendiquent essentiellement le maintien des dispositions de la HSanG concernant les montants compensatoires perçus en contrepartie de leur sortie anticipée du monopole.

Les autres intervenants

(40) Les autres avis, dont celui d'un tiers qui se présente comme ayant participé en qualité d'expert aux travaux préparatoires au règlement (CEE) nº 1576/89 ([18]) du Conseil du 29 mai 1989, établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses, ou celui d'une association de consommateurs ayant réuni quelque 2 000 signatures, récusent fermement la position exprimée par la Commission dans sa décision d'ouverture de la procédure en reprenant pour la plupart les arguments développés par les producteurs agricoles et en affirmant en particulier que le Kornbranntwein est un produit qui doit continuer à être traité comme un produit agricole et que la Commission ne saurait remettre en cause les méthodes de fabrication traditionnelles de ce produit. La DKV ajoute que si la Commission devait maintenir dans sa décision finale les mesures utiles qu'elle a proposées, elle devrait tenir compte du principe de proportionnalité lors de la fixation du délai de mise en œuvre desdites mesures et étendre la période transitoire au-delà du 1er janvier 2004, afin de donner aux entreprises concernées le temps nécessaire à la réorganisation de leurs activités.

D. **Observations de l'Allemagne**

(41) L'Allemagne ne nie pas que le mécanisme de compensation des coûts de production par la DKV soit constitutif d'aides au fonctionnement. Elle estime toutefois que le Kornbranntwein doit continuer à bénéficier des règles du traité applicables aux produits agricoles et s'oppose en conséquence à ce que cet alcool soit traité par la Commission comme un produit industriel. Elle conteste la position de la Commission qui estime que les distillats

([18]) JO L 60 du 12.6.1989, p. 1; règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

de céréales fabriqués dans le cadre du monopole des alcools ne constituent pas un produit agricole relevant des «alcools éthyliques», mais un spiritueux désigné sous le nom d'eau-de-vie, c'est-à-dire un produit industriel. Elle justifie son analyse en affirmant que l'énoncé de l'annexe I du traité est très clair et qu'une règle de droit dérivé telle que celle du règlement nº 1576/89 précité ne saurait remettre en cause le contenu d'une disposition du traité.

(42) Afin d'étayer son argumentation, l'Allemagne fait valoir que la Cour de Justice, en reconnaissant dans plusieurs arrêts que les taxes sur les alcools n'étaient pas discriminatoires (notamment dans ses arrêts du 13 mars 1979 dans l'affaire 91/78 (Hansen GmbH & Co contre Hauptzollamt de Flensburg ([19]) et du 15 janvier 1985 dans l'affaire 253/83 (Sektkellerei C.A. Kupferberg & Cie KG a.A contre Hauptzollamt Mainz) ([20]), a simultanément reconnu leur compatibilité avec les dispositions des articles 37 et 95 ([21]) du traité (aujourd'hui respectivement articles 31 et 90) et indirectement avec les articles 87 et 88 du traité CE.

(43) En ce qui concerne les montants compensatoires versés aux distilleries qui ont opté pour une sortie anticipée du monopole, l'Allemagne, après avoir rappelé que les droits de distillation n'avaient pas de valeur patrimoniale contrairement aux dires des plaignants, précise qu'il s'agit de mesures incitatives nécessaires eu égard aux liens existant depuis de très nombreuses années entre les distilleries et le monopole des alcools. Par ailleurs, l'Allemagne rappelle que pour des raisons d'égalité de traitement les distilleries agricoles ont également la possibilité de quitter le monopole dans les mêmes conditions que les producteurs industriels.

(44) Dans tous les cas, qu'il s'agisse de l'octroi des aides au fonctionnement versées aux producteurs qui ont fait le choix de rester dans le monopole ou des montants compensatoires versés en contrepartie d'une sortie anticipée dudit monopole, l'Allemagne précise que si la Commission devait maintenir son appréciation, une période transitoire de plusieurs années serait indispensable en raison de l'ancienneté du lien qui lie les producteurs de Kornbranntwein au monopole des alcools et à la confiance légitime qui s'y rapporte. Les producteurs, qu'ils soient industriels ou agricoles, ont en effet besoin de temps pour adapter leurs infrastructures de production au marché libre ou pour reconvertir leurs entreprises vers d'autres types de productions. Dans cette hypothèse, l'Allemagne suggère un délai de transition se terminant au plus tôt le 30 septembre 2006. Elle a expliqué concrètement à la Commission pour quelles raisons il convenait de prolonger au moins jusqu'à l'année de production 2005/2006 la période transitoire initialement fixée au 1er janvier 2004 par la Commission dans ses propositions de mesures utiles. Toute décision contraire aurait pour conséquence la cessation d'activité de nombreuses entreprises industrielles et agricoles et la suppression de nombreux emplois.

(45) L'Allemagne récuse par ailleurs l'allégation des plaignants, selon laquelle la HSanG du 22 décembre 1999 a engendré une discrimination à l'égard des producteurs industriels de Kornbranntwein du fait qu'elle se bornait à aménager le monopole en réduisant de façon très limitée le nombre des bénéficiaires de l'aide, avec une période transitoire de 6 années et des compensations financières appropriées, offertes indifféremment aux producteurs industriels et agricoles.

III. APPRÉCIATION JURIDIQUE

A. Applicabilité des règles de concurrence:

Le Kornbranntwein est un produit «hors annexe I du traité»

(46) Il a été rappelé ci-dessus que le Kornbranntwein a été séparé des autres produits alcooliques d'origine agricole sous monopole et que son traitement est géré par une structure différente (points 16 à 24). En 1930 en effet, une entité juridique distincte, la DKV, a été constituée pour prendre en charge ce produit spécifique dans le cadre de l'organisation du monopole des alcools. La loi du 2 mai 1976 a confirmé la volonté de l'Allemagne de réserver au Kornbranntwein un traitement spécifique en maintenant la coexistence de deux organismes distincts d'organisation du marché, la BfB et la DKV.

(47) Manifestement, la plupart des produits alcooliques de base (distillats) livrés à la BfB sont destinés à la fabrication d'alcool neutre impropre à la consommation, alors que les distillats livrés à la DKV (qualifiés de «Kornfeindestillat» par l'Allemagne) se caractérisent notamment par leurs qualités aromatiques, qui en font un produit destiné à la consommation humaine.

(48) La distinction qui vient d'être évoquée s'explique essentiellement par la nature du produit de base acheté aux distilleries par chacune des deux structures de commercialisation et par la qualité du produit commercialisé après transformation et/ou rectification par chacun des deux services.

(49) La BfB achète essentiellement de l'alcool brut–«Rohalkohol»-(à base de fruits, pommes de terre, mélasse, céréales…) puis après rectification et ou/transformation le revend généralement comme alcool neutre.

(50) La DKV achète un distillat, le «Kornfeindistillat», qui est un produit d'ores et déjà considéré comme une boisson spiritueuse au sens du règlement (CEE) nº 1576/59. La rectification de ce distillat effectuée par la DKV consiste principalement en une standardisation du degré d'alcool contenu dans le produit fini (32 % pour le produit dénommé Korn, et 37,5 % pour le Kornbrand).

([19]) Rec. 1979, p. 935.
([20]) Rec. 1985, p. 157.
([21]) L'article 90 (ex-article 95) dispose que «Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres produits»

(51) L'annexe I du traité, telle que modifiée par le règlement (CEE) nº 7 bis du Conseil, du 18 décembre 1959, portant inscription de certains produits sur la liste de l'annexe II du traité instituant la Communauté économique européenne ([22]), vise «l'alcool éthylique, dénaturé ou non, de tous titres, et obtenu à partir de produits agricoles figurant à l'annexe I, à l'exception toutefois des eaux-de-vie, liqueurs et autres boissons spiritueuses, préparations alcooliques composées (dites «extraits concentrés») pour la fabrication de boissons». Ce texte peut être interprété à l'aide des positions ex 22.08 et ex 22.09 (devenues aujourd'hui 22.07 et 22.08) de la nomenclature de classement des marchandises dans les tarifs douaniers qui définissent les alcools, eaux-de-vie, liqueurs et autres boissons spiritueuses.

(52) Dans les notes explicatives de ladite nomenclature, les eaux-de-vie, qui ne relèvent donc pas de l'annexe I, sont définies comme étant «*obtenues (sans addition d'aucun aromate) par distillation de liquides fermentés naturels tels que le vin, le cidre, ou bien de fruits, de marcs, de grains et de produits végétaux similaires préalablement fermentés; ces eaux-de-vie se caractérisent par le fait qu'elles conservent un bouquet ou arôme particulier dû à la présence de constituants aromatiques secondaires (esters, aldéhydes, acides, alcools supérieurs (volatils), etc.) inhérents à la nature même des matières mises en œuvre à la distillation*».

(53) La position tarifaire comprend d'autre part «*l'alcool éthylique non dénaturé, rectifié ou non, titrant moins de 80 degrés d'alcoomètre (…)*». Les notes explicatives indiquent à l'égard de ce produit qu'il importe peu «*qu'il soit destiné à la consommation humaine ou à des usages industriels; même s'il est propre à la consommation, l'alcool éthylique se distingue des produits visés en A) [p. ex. les eaux-de-vie] par le fait qu'il est dénué de tout principe aromatique*».

(54) En d'autres termes, le Kornbranntwein est une eau-de-vie qui se caractérise par la présence de principes aromatiques et qui ne peut donc être considéré comme de l'alcool éthylique. Ceci est d'ailleurs confirmé par le point C) 4 des notes explicatives de la position tarifaire ex 22.09 (devenue 22.08, point C (2)), où il est souligné qu'outre l'alcool éthylique, cette position couvre «*les whiskies et autres eaux-de-vie obtenues par fermentation et distillation de moûts de grains de céréales (orge, avoine, seigle, froment, maïs, etc.)*».

(55) Dans ses réponses à la Commission, l'Allemagne opère une confusion entre l'alcool de céréales, «Kornalkohol», qui peut être considéré comme de l'alcool éthylique dans les conditions décrites ci-dessus (point 53), et le «Kornbranntwein», qui est une boisson spiritueuse. Or il appert des termes de la loi sur le monopole des alcools dans la version de la HSanG du 22 décembre 1999 que le législateur allemand a effectivement voulu réserver un traitement différent au «Kornalkohol» et au «Kornbranntwein», précisément parce qu'il s'agissait de produits de nature différente.

(56) En conséquence, la Commission maintient qu'il est nécessaire de faire une distinction entre ces deux produits, le premier pouvant servir de base pour la fabrication d'alcool neutre, le second, seul concerné par la présente procédure, étant un alcool caractérisé par ses principes aromatiques et/ou gustatifs.

(57) L'article 1[er] du règlement nº 1576/89, sous son paragraphe 1, rappelle que le règlement porte sur la définition, la désignation et la présentation des boissons spiritueuses.

(58) Le paragraphe 4 de l'article premier dudit règlement définit les différentes catégories de boissons spiritueuses. La «boisson spiritueuse de céréales» est définie sous c) comme:

«1) *la boisson spiritueuse obtenue par distillation d'un moût fermenté de céréales, présentant des caractères organoleptiques provenant des matières premières utilisées.*

La dénomination «boisson spiritueuse de céréales» peut être remplacée par «Korn» ou par «Kornbrand», pour la boisson produite en Allemagne et dans les régions de la Communauté où l'allemand est une des langues officielles, sous réserve que la production de cette boisson dans ces régions soit traditionnelle et si la boisson spiritueuse de céréales y est obtenue sans aucun additif:

— *soit par la distillation exclusive de moût fermenté de grains complets de blé, d'orge, d'avoine, de seigle ou de sarrasin avec tous leurs éléments,*

— *soit par redistillation d'un distillat obtenu conformément au premier tiret.*

2) *Pour que la boisson spiritueuse de céréales puisse être dénommée «eau-de-vie de céréales», elle doit être obtenue par distillation à moins de 95 % vol d'un moût fermenté de céréales, présentant des caractères organoleptiques provenant des matières premières utilisées*».

(59) En l'espèce, les producteurs de Kornbranntwein vendent à la DKV un produit («Kornfeindestillat») obtenu selon le procédé décrit par le règlement nº 1576/89, que la DKV rectifie et/ou transforme éventuellement avant de procéder à sa commercialisation.

([22]) JO 7 du 30.1.1961, p. 61/71.

(60) L'Allemagne conteste l'utilisation de ce texte par la Commission en indiquant qu'il ne vise qu'à établir des règles de commercialisation pour les boissons spiritueuses afin de protéger les consommateurs. La Commission ne conteste pas que ce texte ait un tel objectif, mais estime que cela n'exclut en rien qu'il puisse également servir de référence pour caractériser et définir le Kornbranntwein comme une boisson spiritueuse, directement soumise en tant que telle aux règles de concurrence du traité. La Commission est donc d'avis, sans vouloir porter un jugement définitif sur ce point, que ce texte issu du droit dérivé confirme son approche quant à la qualification du produit en cause.

(61) Dans l'une des communications qu'elle a adressées à la Commission, l'Allemagne signale que le texte de l'annexe I du traité CE varie selon les versions linguistiques. Ainsi, le mot «eaux-de-vie» ne figure pas dans les versions anglaise et néerlandaise du texte, ces deux versions linguistiques ne faisant référence qu'aux «liqueurs» et «boissons spiritueuses». La Commission observe à cet égard que la version allemande du texte, ainsi que de nombreuses autres versions sont tout à fait claires et font bien référence aux «eaux-de-vie». Les versions qui, comme l'anglaise et la néerlandaise, n'excluent pas expressément les eaux-de-vie, doivent être interprétées et appliquées à la lumière des versions établies dans les autres langues et ne peuvent donc être lues que comme signifiant que les eaux-de-vie relèvent des autres boissons spiritueuses, également exclues du domaine de l'annexe I.

(62) Dans le cadre du fonctionnement et du développement du marché commun des produits agricoles, le Conseil a adopté le 8 avril 2003 le règlement n° 670/2003 établissant des mesures spécifiques relatives au marché de l'alcool éthylique d'origine agricole ([23]). Ce règlement du Conseil a pour objectif d'établir pour la première fois une organisation commune de marché pour l'alcool d'origine agricole.

(63) Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait évoqué certains des éléments de ce règlement alors en cours de discussion. Elle estime qu'il demeure intéressant de se reporter tant aux travaux préparatoires à l'élaboration de ce texte, qu'au libellé du règlement lui-même pour appuyer, en tant que de besoin, son analyse quant à la nature industrielle du Kornbranntwein. Ainsi, l'article premier d'un premier projet de texte excluait explicitement du champ d'application du règlement les boissons spiritueuses définies dans le règlement (CEE) n° 1576/89. Dans sa version finale, le texte définit les produits agricoles concernés par référence à l'annexe I du traité CE. Il convient de noter en particulier que les positions tarifaires visées à l'article premier, qui entrent dans le champ d'application du règlement, ne comprennent pas les eaux-de-vie du type Kornbranntwein, mais seulement l'alcool éthylique non dénaturé, ainsi que l'alcool éthylique et les eaux-de-vie dénaturés.

([23]) JO L 97 du 15.4.2003, p. 9

(64) Aux termes de l'ensemble des éléments qui viennent d'être exposés, la Commission estime que le Kornbranntwein est une boisson spiritueuse exclue du champ d'application de ladite annexe I du traité CE et, partant, directement soumise aux règles de concurrence du traité.

B. **Les mesures en cause sont des aides existantes au sens des articles 87, paragraphe 1, et 88, paragraphe 1, du traité CE**

(65) La Commission a démontré que le Kornbranntwein est un produit industriel auquel il convient d'appliquer les dispositions des articles 87 et 88 du traité CE.

(66) L'article 87, paragraphe 1, du traité CE dispose que «*Sauf dérogations prévues par le présent 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*».

Couverture des coûts de production

(67) Les mesures en cause procurent un avantage aux producteurs de Kornbranntwein puisqu'elles leur garantissent la couverture de leurs coûts de production, dans le cadre des droits de distillation qui leur sont octroyés, indépendamment du prix auquel le produit est finalement commercialisé sur le marché allemand. Pour mémoire, sur la période 1999/2000, le Kornbranntwein était acheté par la DKV au prix de 263 DM par hectolitre pour être commercialisé par la suite au prix de 157 DM par hectolitre, ce qui représente pour la période considérée, des subventions d'un montant de **36,6** millions de DM (18,7 millions d'euros). Les producteurs allemands de Kornbranntwein peuvent ainsi vendre leur production à des conditions financières nettement plus avantageuses que celles qu'ils auraient été susceptibles d'obtenir s'ils avaient commercialisé directement leurs produits dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire sans les fortes subventions du monopole.

(68) De plus, dans les cas où la DKV n'intervient pas elle-même dans le processus de production du Kornbranntwein, elle verse aux producteurs concernés une indemnité, toujours en fonction des droits de distillation dont ils sont titulaires, qui correspond à l'ensemble des coûts qu'elle n'a pas eu à supporter (rectification, commercialisation, stockage…).

(69) Les mesures en cause permettent également aux producteurs allemands de vendre le Kornbranntwein qu'ils sont autorisés à commercialiser directement, c'est-à-dire la partie de leur production qui n'est pas couverte par les droits de distillation, à des prix qu'ils auraient été dans l'incapacité de pratiquer s'ils n'avaient obtenu par ailleurs, grâce au monopole, un prix d'achat surévalué pour la partie de leur production qui est destinée à la DKV.

(70) Pareil avantage se répercute sur les dépenses courantes de production et de commercialisation du Kornbranntwein, c'est-à-dire sur les coûts de fonctionnement des entreprises concernées.

Les montants compensatoires

(71) Les montants compensatoires qui sont accordés en lieu et place de la compensation des coûts de production aux producteurs qui ont fait le choix de se retirer du monopole de façon anticipée et leur permettent de se maintenir sur un marché dit «libre» du Kornbranntwein procurent également un avantage auxdits producteurs. Il s'agit de montants qui remplacent les subventions liées à la production et à la commercialisation d'un produit donné et qui ont en substance la même nature que celles-ci. Le fait que les montants compensatoires puissent être utilisés à d'autres fins que celle de se maintenir sur le marché «libre» du Kornbranntwein, par exemple pour financer la fermeture des établissements ou la restructuration des distilleries, est indifférent à cet égard.

(72) Manifestement, la loi d'assainissement du budget fédéral, qui vise à réduire le montant global des aides allouées dans le cadre du monopole des alcools, s'efforce, par le biais du mécanisme prévu durant la période transitoire, d'établir un régime équitable qui soit de nature à satisfaire l'ensemble des producteurs en fonction de leurs particularités et de leurs objectifs propres. Rappelons que tous les producteurs ne sont pas soumis aux mêmes types de contraintes; ainsi les producteurs agricoles sont-ils légalement tenus de respecter un processus de production écologique issu du système de l'agriculture intégrée.

(73) Les montants compensatoires ne sont pas liés à des investissements et concernent donc le fonctionnement des entreprises bénéficiaires.

(74) Les mesures en cause, qu'il s'agisse de la couverture des coûts de production ou des montants compensatoires, sont financées aux moyens de ressources d'État. En effet, le déficit qui résulte de la différence entre le prix d'achat aux producteurs et la vente des produits au prix du marché en Allemagne est couvert par des ressources issues du budget général fédéral; il en est de même pour les montants compensatoires alloués aux producteurs qui ont quitté le monopole de façon anticipée.

(75) Les mesures visent à soutenir la production de Kornbranntwein. Elles sont donc sélectives.

(76) Les mesures en cause faussent manifestement la concurrence dans le marché commun et affectent les échanges entre États membres dans la mesure où les producteurs allemands sont en concurrence avec des producteurs d'autres États membres qui pourraient souhaiter commercialiser un alcool identique sur le territoire allemand. Comme le relèvent certaines des parties tierces intéressées, la dénomination Kornbranntwein, selon les termes du règlement (CE) nº 1576/89 précité, ne peut être utilisée que pour «la *boisson produite en Allemagne et dans les régions de la Communauté où l'allemand est une des langues officielles* ([24]) *sous réserve que la production de cette boisson dans ces régions soit traditionnelle …*». En outre, le Kornbranntwein est en concurrence avec d'autres eaux de vie et boissons spiritueuses produites dans d'autres États membres que l'Allemagne. Le fait que la Cour ait déclaré, dans les affaires Hansen et Sektkellerei C.A. Kupferberg, que les articles 95 et 37 du traité CEE devaient être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réduction de fait du prix de vente de l'alcool vendu par l'administration du monopole, «*si le taux de l'imposition effectivement appliqué aux produits importés n'est pas supérieur à l'imposition effectivement perçue sur les produits nationaux correspondants*» ne préjuge pas de l'appréciation des aides d'État par la Commission.

(77) Dès lors, il est constant que les mesures concernées sont de nature à affecter les échanges entre États membres.

(78) Les mesures en cause sont donc des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Comme elles visent à couvrir les dépenses de fonctionnement des entreprises concernées, il s'agit d'aides au fonctionnement.

(79) Aux termes de l'analyse des documents communiqués tant par l'Allemagne que par les plaignants et les parties tierces intéressées, la Commission relève que la loi du 22 décembre 1999 avait pour objectif d'aménager le monopole des alcools tel qu'organisé par la loi du 2 mai 1976, afin de réduire globalement le montant des aides allouées pour la production de Kornbranntwein. La Commission note également que les mesures issues de ladite loi lui ont été notifiées par l'Allemagne en avril 1976, sur la base des dispositions applicables aux produits agricoles, et qu'aucune remarque n'a été émise à cette époque.

(80) Conformément à l'article 88, paragraphe 1, du traité CE et à l'article 18 du règlement nº 659/1999, la Commission, étant parvenue à la conclusion que le Kornbranntwein est bien un produit industriel et que les mesures concernées constituent des aides existantes qui ne sont plus compatibles avec le marché commun, a recommandé à l'Allemagne, par décision du 19 juin 2002, d'adopter des mesures utiles auxquelles cette dernière s'est opposée.

(81) Les mesures d'aides issues de la loi sur le monopole des alcools, y compris les mesures applicables au Kornbranntwein, issues de la loi du 2 mai 1976, avaient été dûment notifiées par l'Allemagne, sans que la Commission n'ait émis de réserve quant à leur compatibilité avec les règles de concurrence du traité à cette époque. L'Allemagne avait également informé la Commission qu'elle entendait appliquer lesdites mesures. Il s'agit donc d'aides existantes au sens de l'article 1er, point b), sous iii), du règlement (CE) nº 659/1999.

([24]) Soulignement ajouté par la Commission.

(82) Dans sa décision du 19 juin 2002 proposant des mesures utiles, La Commission n'a d'ailleurs pas retenu la qualification d'aide nouvelle pour les mesures issues de la loi du 22 décembre 1999.

(83) La loi du 22 décembre 1999 a pour objectif de réduire le cercle des bénéficiaires des aides et de diminuer le montant des subventions allouées. Elle ne modifie pas de manière substantielle le mécanisme institué par la loi du 2 mai 1976 qui consiste à couvrir les coûts des producteurs sans tenir compte du prix de vente du Kornbranntwein sur le marché. Il en va de même des montants compensatoires octroyés pour une sortie anticipée du monopole qui remplacent transitoirement les subventions.

(84) En conséquence la loi du 22 décembre 1999 n'avait pas à être notifiée à la Commission avant son entrée en vigueur.

(85) Cette approche est conforme à l'arrêt de la Cour de justice du 9 août 1994 dans l'affaire C-44/93 («Namur-Les assurances du crédit SA») ([25]). En l'espèce, un établissement public avait décidé d'étendre ses activités avec pour conséquence que les aides publiques qui lui avaient été accordées en vertu d'une législation antérieure à l'entrée en vigueur du traité allaient bénéficier à des activités élargies. La Cour avait dit pour droit que dans un tel cas, on ne pouvait considérer qu'on se trouvait dans l'hypothèse visée par l'article 93, paragraphe 3, du traité CE, d'institution ou de modification d'une aide, dès lors que cette décision intervenait sans qu'il ait été procédé à une modification du régime d'aide institué par la loi.

(86) En conséquence, les aides accordées dans ces conditions, dès lors qu'elles relèvent d'un régime d'aides existant avant l'entrée en vigueur du traité, ne sont pas soumises à l'obligation de notification préalable et à l'interdiction de mise à exécution prévue par l'article 93, paragraphe 3, mais doivent faire l'objet de l'examen permanent prévu au paragraphe 1 du même article.

«*On ne saurait en effet, sans introduire un facteur d'insécurité juridique, contraindre les États membres à notifier à la Commission et à soumettre à son contrôle préventif non seulement les aides nouvelles ou les modifications proprement dites d'aides accordées à une entreprise bénéficiant d'un régime d'aides existantes, mais aussi toutes les mesures qui affectent l'activité de cette dernière et qui peuvent avoir des incidences sur le fonctionnement du marché commun ou sur le jeu de la concurrence*».

(87) La Commission se rallie à cette appréciation.

(88) C'est dans ce contexte qu'elle a mis en œuvre la procédure telle que requise aux termes du règlement nº 659/1999 précité.

([25]) Rec. 1994 p. I-3829

a) Procédure liminaire requise au titre du règlement (CE) nº 659/1999

(89) L'article 17 du règlement nº 659/1999 intitulé «Coopération conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité» dispose:

«1. *La Commission obtient tous les renseignements nécessaires de l'État membre concerné pour l'examen des régimes d'aides existants auquel elle procède, en coopération avec l'État membre concerné, en application de l'article 93, paragraphe 1, du traité.*

2. *Si la Commission considère qu'un régime d'aide existant n'est pas ou n'est plus compatible avec le marché commun, elle informe l'État membre concerné de cette conclusion préliminaire et l'invite à présenter ses observations dans un délai d'un mois.* …»

(90) Par courrier du 22 février 2002, la Commission a dûment indiqué à l'Allemagne, qu'après examen de ses réponses et analyse des éléments communiqués par les plaignants, elle était arrivée à la conclusion que les règles de concurrence du traité s'appliquaient aux mesures d'aides en cause, sans que les dispositions particulières relatives aux produits agricoles puissent être invoquées, le Kornbranntwein étant un produit de nature industrielle exclu en tant que tel de l'annexe I du traité.

(91) Après avoir constaté que les mesures mises en œuvre par l'Allemagne au profit des producteurs de Kornbranntwein étaient constitutives d'aides existantes dont la compatibilité avec le traité CE lui paraissait douteuse, la Commission a demandé aux autorités allemandes, conformément à l'article 17 précité, de bien vouloir lui faire part de leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la réception dudit courrier du 22 février. L'Allemagne était en outre invitée à faire toutes propositions utiles visant à amender sa législation sur le monopole des alcools de manière à la rendre compatible avec les dispositions de l'article 87 du traité CE.

(92) Par courrier du 19 mars 2002, les autorités allemandes ont contesté l'appréciation de la Commission et maintenu leur position en réaffirmant que le Kornbranntwein devait bénéficier des dispositions applicables aux produits agricoles.

b) Proposition de mesures utiles

(93) L'article 18 du règlement nº 659/1999, concernant les mesures utiles dispose que:

«*Si, à la lumière des informations que lui a transmises l'État membre en application de l'article 17, la Commission parvient à la conclusion qu'un régime d'aides existant n'est pas ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles. Cette recommandation peut notamment proposer a) de modifier sur le fond le régime d'aides en question, ou b) d'introduire un certain nombre d'exigences procédurales, ou c) de supprimer le régime d'aides en question*».

(94) Conformément à l'article 88, paragraphe 1, du traité CE et aux dispositions qui viennent d'être rappelées, la Commission, par décision du 19 juin 2002, a recommandé aux autorités allemandes de prendre les mesures utiles suivantes en vue de réformer les dispositions pertinentes de leur législation sur le Kornbranntwein (lois du 2 mai 1976 et du 22 décembre 1999):

(a) Les producteurs agricoles et les producteurs industriels de Kornbranntwein ne doivent plus être autorisés à recevoir d'aides au fonctionnement consistant en subventions allouées pour le maintien de prix légalement garantis.

(b) Ces producteurs ne doivent plus être autorisés à bénéficier d'aides, de quelque nature que ce soit, pour compenser leur éventuelle sortie anticipée du système.

(c) Les modifications législatives devront être entreprises le plus rapidement possible à partir de l'année de production 2002/2003 et être entrées en vigueur au plus tard le 1er janvier 2004.

(d) Les autorités allemandes doivent informer la Commission des mesures utiles adoptées par le biais d'un rapport qui doit lui être transmis au plus tard à la fin du premier trimestre 2003. Un second rapport sur la mise en œuvre effective desdites mesures sera communiqué à la Commission avant la fin de novembre 2003.

C. **Appréciation de la Commission quant à la jurisprudence de la Cour invoquée par l'Allemagne pour justifier de la validité des aides en cause**

(95) La Cour de justice s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la conformité des dispositions de la loi sur le monopole allemand des alcools avec certaines règles du traité (voir en particulier les arrêts Hansen et Sektkellerei C.A. Kupferberg - supra, point 42).

(96) Dans ses réponses à la Commission, l'Allemagne se réfère à cette jurisprudence, pour en déduire que les dispositions de la loi du 2 mai 1976 relatives au monopole des alcools ont déjà été examinées et validées par la Cour de justice. Elle estime en conséquence que, puisque la loi du 2 mai 1976 (telle que modifiée par la loi du 22 décembre 1999) n'a pas été remise en cause par la Cour, elle ne saurait à présent être condamnée par la Commission.

(97) Il convient donc de revenir sur les éléments issus de cette jurisprudence.

(98) Dans les affaires précitées, la Cour avait été saisie de questions préjudicielles concernant la validité des dispositions fiscales mises en œuvre par le monopole des alcools au regard des articles 37 et 95 du traité CE (aujourd'hui articles 31 et 90). La Cour s'était prononcée à cette occasion sur la compatibilité des mesures fiscales issues de la loi du 2 mai 1976 avec les règles du traité.

(99) Dans son arrêt, la Cour s'était bornée à rappeler que «*la mise en œuvre des articles 92 et 93 fait une large place à l'intervention de la Commission, alors que l'article 37 est destiné à trouver une application directe*»; elle avait ainsi confirmé les pouvoirs confiés à la Commission par le traité pour apprécier les mesures visées sous l'angle des aides d'État.

(100) La Cour avait exposé en outre que les articles 92 et 93 d'une part et l'article 37 d'autre part, s'ils ont pour objectif commun d'éviter que les États membres, «*par l'action d'un monopole public ou par l'octroi d'aides*», faussent les conditions de concurrence sur le marché commun ou créent des discriminations à charge de la production ou du commerce d'autres États membres, sont des dispositions qui «*tablent sur des conditions d'application distinctes, spécifiques aux deux ordres de mesures étatiques qu'elles ont, respectivement, pour objet de régler*». La Cour avait ensuite ajouté qu'en l'espèce, il n'était pas nécessaire d'examiner la question de savoir dans quelle mesure les dispositions des articles 92 et 93 étaient applicables à la production et au commerce des produits agricoles en cause.

(101) Il ne saurait être déduit de ces motifs que la Cour a jugé les dispositions du traité relatives aux aides d'État inapplicables aux subventions octroyées dans le cadre du monopole du Kornbranntwein.

(102) Tout en admettant que la Cour ne s'est pas véritablement prononcée sur la validité de la loi sur le monopole au regard des articles 92 et 93 du traité CE, l'Allemagne affirme que la Cour a indubitablement considéré le produit en cause comme un produit agricole susceptible de faire l'objet d'une organisation commune de marché.

(103) La Commission note que la Cour ne s'est pas prononcée sur les aides d'État en cause. Elle estime donc que les décisions de la Cour dont l'Allemagne se prévaut sur ce point ne préjugent ni de la qualification juridique des produits en cause ni de l'appréciation qu'elle pourrait faire des aides accordées par l'Allemagne aux producteurs de Kornbranntwein. En conséquence, la jurisprudence précitée n'est pas pertinente en l'espèce.

D. **Compatibilité des aides**

(104) L'article 87, paragraphe 2 définit certaines formes d'aides qui sont compatibles avec le traité. Compte tenu de la nature et de l'objet des aides en cause, il est manifeste que les dérogations visées aux points a), b) et c) de ce paragraphe ne sont pas applicables en l'espèce.

(105) L'article 87, paragraphe 3 énumère les catégories d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. En ce qui concerne les dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3, points b) et d), il est évident que le régime d'aide en question n'est pas destiné à promouvoir un projet important d'intérêt européen commun ni à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, pas plus qu'à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.

(106) S'agissant des dérogations au titre du développement régional visées aux points a) et c), il y a lieu de noter que les aides en question s'appliquent sans distinction à toutes les régions d'Allemagne. Pour ce qui est de la dérogation (mentionnée à l'article 87, paragraphe 3, point c) en faveur des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités, il est manifeste que le régime d'aide en question n'a pas pour objet le développement d'actions en faveur de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement, de la création d'emplois ou de la formation, conformément aux encadrements et règlements communautaires pertinents. Aucune autre raison liée au développement de certaines activités n'entre en ligne de compte, de sorte que ces aides doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun.

(107) La Commission estime toutefois qu'il existe des éléments spécifiques lui permettant d'autoriser le maintien du dispositif mis en place par l'Allemagne pour une période transitoire.

(108) Suite à l'ouverture de la procédure, c'est en effet l'ensemble des parties intéressées, excepté les représentants de l'industrie des spiritueux, qui s'est élevé contre le délai proposé par la Commission. L'Allemagne lui a fait savoir qu'un délai de plusieurs années était indispensable pour que la suppression des aides en cause se fasse dans des conditions acceptables ne mettant pas en péril les producteurs concernés qui jouissent de ce mécanisme de subvention dûment notifié et jamais remis en cause par la Commission depuis des décennies.

(109) La Commission a pris bonne note que l'année de production du Kornbranntwein commençait au 1er octobre pour se terminer le 30 septembre de l'année suivante. Elle en tiendra compte pour fixer la date à laquelle l'Allemagne devra avoir mis en œuvre les mesures visant à reformer sa législation.

(110) L'Allemagne a convaincu la Commission que les distilleries industrielles et agricoles qui livraient leurs distillats à la DKV dans le cadre du monopole et qui souhaitaient commercialiser elles-mêmes le Kornbranntwein à l'avenir, dans le cadre du nouveau système, doivent procéder à des investissements importants. Ces investissements consistent notamment en l'achat de nouveaux appareils de distillation, en la construction de divers bâtiments et entrepôts à alcool (cuves en acier, fûts en bois, équipement de laboratoire, ligne d'embouteillage, stockage des marchandises emballées, obtention de permis de construire, etc.). L'Allemagne a estimé qu'une distillerie qui produit annuellement 1 000 hectolitres d'alcool brut de grain par an devait investir un minimum de 400 000 euros pour commercialiser cette même quantité d'alcool à l'avenir.

(111) Il s'avère donc que sans l'octroi d'un délai supplémentaire avec maintien de l'aide financière existante sous l'une des deux formes en vigueur (compensation des coûts de production ou montants compensatoires), les restructurations nécessaires seront impossibles à mettre en œuvre, notamment par les petites distilleries qui représentent la majorité des entreprises et/ou des exploitations concernées.

(112) La Commission retient la légitimité de la demande de l'Allemagne dans la mesure où il a été démontré qu'un retrait brutal des aides légalement attribuées durant des décennies serait de nature à mettre en péril la très grande majorité des distilleries, notamment les exploitations agricoles, concernée par les mesures. C'est pourquoi il convient de prévoir une période de transition susceptible de permettre à ces distilleries de réorienter leur production.

(113) La Commission note aussi que le Kornbranntwein est en concurrence avec d'autres produits qui sont couverts par l'annexe I du traité CE et qui bénéficient d'aides d'État. Comme il s'agit toutefois d'aides au fonctionnement, il convient d'y mettre fin dans un délai raisonnable: les considérations qui précèdent conduisent à penser que le maintien des aides pendant une période d'environ deux ans et demi supplémentaires (jusqu'au 30 septembre 2006) est approprié dans ce contexte. Après cette date, l'Allemagne devra mettre fin au régime et à tous ses effets.

(114) Dans ces conditions la Commission estime que:

(a) Les producteurs agricoles et les producteurs industriels de Kornbranntwein ne doivent plus être autorisés à recevoir d'aides au fonctionnement consistant en subventions allouées pour le maintien de prix légalement garantis.

(b) Ces producteurs ne doivent plus être autorisés à bénéficier d'aides, de quelque nature que ce soit, pour compenser leur éventuelle sortie anticipée du système.

(c) Les modifications législatives devront être entreprises le plus rapidement possible à partir de l'année de production 2005/2006, et être entrées en vigueur au plus tard le 30 septembre 2006.

(d) Les autorités allemandes doivent informer la Commission des mesures utiles adoptées par le biais d'un rapport qui doit lui être transmis au plus tard à la fin du deuxième trimestre 2005. Un second rapport sur la mise en œuvre effective desdites mesures sera communiqué à la Commission avant la fin de l'année 2006.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le régime d'aides issu de la loi allemande sur le monopole des alcools en faveur des producteurs de Kornbranntwein est incompatible avec le marché commun.

Article 2

L'Allemagne prend toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme au régime d'aides visé à l'article 1er à compter du 30 septembre 2006.

Article 3

Le 30 juin 2005 au plus tard, l'Allemagne informe la Commission des mesures prévues pour mettre fin au régime d'aides.

Le 31 décembre 2006 au plus tard, l'Allemagne informe la Commission de la mise en œuvre effective des mesures adoptées.

Article 4

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 16 novembre 2004.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission