DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 novembre 1988

relative à une aide nationale en faveur du secteur de la viande bovine en Italie

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

(89/217/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 93 paragraphe 2 premier alinéa,

vu le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine [1], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 571/89 [2], et notamment son article 24,

après avoir mis en demeure les intéressés, conformément à l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE, de présenter leurs observations [3],

considérant ce qui suit :

I

1. Suite à des informations communiquées à la Commission, les services de la Commission ont, le 29 janvier 1988, interrogé les autorités italiennes sur l'existence d'une aide dans le secteur de la viande bovine.

Le gouvernement italien n'a pas répondu dans le délai prescrit.

2. La mesure se présente comme suit :

Selon la circulaire de l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nei Mercato Agricolo) n° 226/C du 22 janvier 1988, le CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica) avait décidé que, pour la viande bovine, le quartier arrière correspondant au quartier avant livré à l'intervention peut être laissé en consignation auprès de ce même centre après congélation.

L'aide versée à raison de 2 000 lires italiennes par kilogramme (1,35 écu) est, selon la circulaire susmentionnée, destinée à couvrir partiellement les coûts de transport sur le marché du produit laissé en consignation ainsi que la dépréciation subie par la viande par suite de sa congélation.

Les mesures nationales, qui sont mises en vigueur le 1er février 1988, concernent une quantité de 6 500 tonnes de viande bovine au maximum, pour une période de cinq semaines. Le coût total prévu de l'aide s'élève à 13 milliards de lires italiennes (8,125 millions d'écus).

Les conditions suivantes doivent être respectées :

— le quartier arrière doit être présenté conjointement avec le quartier avant qui est offert à l'intervention communautaire,

— la viande ne peut pas être déstockée à l'état congelé avant soixante-douze heures et au-delà de cent cinquante jours suivant la mise en stock,

— l'opérateur qui stocke la viande peut demander que le quartier arrière soit désossé sous le contrôle de l'AIA (Associazione Italiana Allevatori) et peut alors stocker la viande ainsi désossée,

— la demande de stockage de quartier arrière doit être faite conjointement avec la demande à l'intervention pour le quartier avant,

— l'aide est payée quatre-vingt-dix jours après que le produit a été mis en stock mais seulement après que le paiement concernant le quartier avant mis en intervention a eu lieu.

II

1. Par lettre du 8 février 1988 adressée au gouvernement italien, la Commission a communiqué qu'elle avait décidé d'ouvrir à l'égard de cette aide la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité.

2. Par cette lettre, la Commission a informé les autorités italiennes qu'elle avait considéré que cette aide se présente comme une aide au fonctionnement ne pouvant avoir aucun effet durable sur le développement du secteur concerné ; les effets de cette mesure disparaissent avec la mesure elle-même. La Commission considère de telles mesures, en principe, comme incompatibles avec le marché commun.

Par ailleurs, la réglementation communautaire dans le secteur bovin constitue un système complet et exhaustif, qui exclut toute possibilité pour les États membres de prendre des mesures complémentaires pour le soutien du revenu des producteurs de viande bovine.

La mesure prévue par le gouvernement italien est, en outre, supplémentaire à celles déjà prises au niveau communautaire. En effet le règlement (CEE) n° 828/87 de la Commission, du 23 mars 1987, fixant les produits éligibles à l'intervention dans le secteur de la viande bovine [4], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 654/89 [5], stipule que seuls les quartiers avant de la catégorie A classes U, R et O sont offerts à l'intervention en Italie.

[1] JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 24.
[2] JO n° L 61 du 4. 3. 1989, p. 43.
[3] JO n° C 41 du 13. 2. 1988, p. 3.
[4] JO n° L 80 du 24. 3. 1987, p. 8.
[5] JO n° L 71 du 15. 3. 1989, p. 38.

Le but de ce règlement est que les quartiers arrière soient mis immédiatement sur le marché. La mesure nationale incriminée constitue en effet une aide au stockage privé, qui permet aux opérateurs italiens de stocker leurs produits alors que les opérateurs des autres États membres sont obligés d'écouler immédiatement ou éventuellement de supporter les coûts de stockage de ces produits.

En plus, cette aide, qui a pour effet de favoriser le stockage de quartiers arrière, peut constituer un encouragement supplémentaire pour les opérateurs italiens à offrir de la viande à l'intervention (quartiers avant), avec pour conséquence le risque d'une augmentation des dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour le secteur concerné. Une telle mesure nationale irait donc à l'encontre de l'intérêt commun.

L'aide prévue constitue dès lors une infraction par rapport aux dispositions communautaires.

3. La Commission a mis, dans le cadre de cette procédure, le gouvernement italien en demeure de présenter ses observations.

La Commission a mis également les autres États membres ainsi que les intéressés autres que les États membres en demeure de présenter leurs observations.

III

Par lettre du 12 février 1988, le gouvernement italien a répondu à la lettre de mise en demeure de la Commission.

Les autorités italiennes ont confirmé l'existence de cette aide, ainsi que les informations déjà connues par la Commission.

La raison de l'absence de notification de cette mesure était que celle-ci a été arrêtée par le CIPE très récemment (le 21 janvier 1988) et que, par la suite, les demandes présentées par la Commission ont rendu superflue la communication de l'aide, celle-ci étant déjà connue par la Commission dans tous ses aspects.

Par ailleurs, il n'était pas possible de respecter le délai imposé par la Commission dans sa lettre de demande de notification, celui-ci étant très bref.

Selon les autorités italiennes :

a) il ne s'agit pas d'achats des quartiers arrière de la part de l'organisme d'intervention, le produit restant la propriété exclusive du déposant ;

b) il ne s'agit pas d'une aide au stockage privé parce qu'il n'existe pas une contrainte pour un stockage de quatre mois imposés comme durée minimale du stockage pour l'octroi de l'aide. Elle est en réalité une participation aux frais engagés par les producteurs pour les opérations de congélation afin de permettre une conservation plus longue du produit concerné. La mesure a pour effet d'éviter une nouvelle dépression du marché ; en définitive, le résultat ultime est de diminuer la quantité des quartiers avant destinés à l'intervention ;

c) il ne s'agit pas d'une aide à la production ; il s'agit d'une intervention visant, dans l'intérêt général, à recréer des conditions de marché plus appropriées ;

d) elle ne peut avoir aucune incidence sur les échanges intracommunautaires, étant donné que le degré d'auto-approvisionnement en Italie atteint à peine 60 % en ce qui concerne les viandes bovines et que c'est sur le marché italien que sont placés les excédents des autres États membres de la Communauté ;

e) elle a été adoptée devant la situation dramatiquement grave, caractérisée par de notables baisses de prix se chiffrant, exprimées en écus, à plus de 15 % par rapport au niveau de prix de la période correspondante de l'année précédente.

IV

1. Les autorités italiennes ont manqué à l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 93 paragraphe 3 du traité, premièrement en ne notifiant pas cette mesure sous forme de projet et deuxièmement en le mettant en exécution depuis le 1er février 1988 sans que la Commission ait pu se prononcer à son égard.

Ces manquements ont entraîné une situation particulièrement grave car cette aide est, quant au fond, en infraction avec l'organisation commune du marché de la viande bovine et incompatible avec le marché commun au titre de l'article 92 du traité.

2. En ce qui concerne les arguments avancés par les autorités italiennes, il faut souligner ce qui suit :

a) Pour cette mesure, la Commission n'a pas soutenu qu'il s'agissait d'achats réalisés par les organismes d'intervention mais plutôt d'une aide nationale ayant pour effet de favoriser le stockage privé.

La mise en consignation étant une condition *sine qua non* pour le paiement de l'aide, celle-ci a été considérée par la Commission comme étant destinée à encourager le stockage du produit en question par le retrait du marché et la congélation de celui-ci. Cette action constitue une mesure très importante du point de vue économique ; en effet, le montant de l'aide s'élève à 1 350 écus par tonne de quartiers arrière, alors que par exemple la mesure communautaire correspondante pour 1987 prévoyait l'octroi d'environ 500 écus par tonne pour le stockage privé de quartiers arrière de bovins pour une période de stockage de quatre mois.

b) En revanche, la Commission a pris en considération que la mesure destinée à couvrir les pertes résultant de la congélation de la viande ainsi que les coûts de transport sur le marché de celle-ci avait pour effet, d'une part, de retirer du marché une certaine quantité de viande et, d'autre part, de permettre le stockage des quartiers arrière. C'est ainsi que la Commission a estimé que la mesure en cause favoriserait le stockage de quartiers arrière de viande bovine. Par ailleurs, la Commission constate que cette mesure, au lieu de permettre une diminution des quantités de quartiers avant offerts à l'intervention, concerne, ainsi que le précise la décision de l'AIMA du 22 janvier 1988, des quartiers arrière qui doivent être présentés, pour pouvoir bénéficier de l'aide nationale, en même temps

que les quartiers avant sont livrés à l'intervention. Cette mesure ne peut donc avoir pour effet de diminuer les quantités offertes à l'intervention ; elle peut, au contraire, avoir l'effet opposé en encourageant, grâce à l'aide pour les quartiers arrière, les opérateurs à livrer les quartiers avant à l'intervention.

c) La Commission considère également que, contrairement à ce qu'affirment les autorités italiennes, l'aide visée pourrait encourager la production, étant donné qu'elle a permis aux producteurs de livrer les produits concernés et de recommencer plus rapidement un cycle de production de viande bovine. La mesure aura donc pour effet d'augmenter les quantités produites au cours de l'année.

d) Cette mesure peut avoir des effets sur les échanges du fait que la modification unilatérale d'un certain élément des coûts supportés normalement par les opérateurs dans le secteur concerné est susceptible de perturber l'équilibre existant sur le marché du produit en cause. À ce titre, ladite mesure peut permettre aux opérateurs italiens d'offrir leur viande à des prix plus favorables que les opérateurs des autres États membres qui livrent leur viande bovine également sur le marché italien mais qui ne profitent pas de l'aide nationale italienne ; l'aide peut donc avoir pour effet de diminuer les quantités importées à partir des autres États membres ; elle peut ainsi avoir des effets sur les échanges entre les États membres.

e) La Commission estime que, pour résoudre les situations comportant des difficultés de marché de la viande bovine, toute mesure nécessaire doit être prise au niveau communautaire, afin notamment d'éviter que des difficultés encore plus grandes naissent du fait de la mise en place de mesures nationales unilatérales, pouvant avoir des répercussions négatives sur la situation du secteur dans d'autres États membres.

f) Compte tenu de ce qui précède, les justifications avancées par les autorités italiennes ne peuvent être retenues.

V

1. Les articles 92 à 94 du traité s'appliquent à la production et au commerce des produits concernés par l'aide en cause, en vertu de l'article 24 du règlement (CEE) n° 805/68.

Cette mesure fournit un avantage particulier aux opérateurs du secteur concerné qui ainsi bénéficient des conditions de vente plus favorables que les opérateurs non bénéficiaires de l'aide. L'aide versée aux opérateurs qui livrent à l'intervention peut également permettre à ceux-ci de payer aux producteurs de viande bovine un prix plus élevé que celui qu'ils pourraient normalement payer, compte tenu des conditions normales existant sur le marché de la viande bovine. Elle a par conséquent pour effet de fausser la concurrence entre les bénéficiaires de l'aide et les autres opérateurs ne recevant pas cette aide, appartenant à ce secteur en Italie et dans les autres États membres.

2. Le marché italien est déficitaire en viande bovine. Sur la base de données statistiques de l'année 1986, la production indigène brute s'élève à 919 000 tonnes, les abattages totaux à 1 179 000. L'utilisation intérieure s'élève à 1 587 000 tonnes (la consommation humaine est de 27,7 kilogrammes par tête et par an).

Sur la base de ces données, le degré d'auto-approvisionnement se situe à 58 %, niveau relativement bas. La différence entre les abattages totaux et la quantité utilisée à l'intérieur est couverte par des importations provenant des autres États membres et des pays tiers (570 920 tonnes et 144 448 tonnes respectivement). Les exportations vers les autres États membres et vers les pays tiers s'élèvent à 52 443 tonnes et à 88 669 tonnes respectivement (1).

La quantité importée pendant la période de cinq semaines pendant laquelle la mesure italienne a été applicable pourrait être estimée à environ 55 000 tonnes.

La quantité de viande bovine concernée par l'aide représente donc plus de 10 % de ces quantités importées.

3. En dépit du fait que le marché italien est déficitaire, l'intervention publique est souvent utilisée. Les achats de viande bovine à l'intervention pour 1986 s'élevaient à 47 000 tonnes.

Pour la période en question et contrairement aux arguments des autorités italiennes, on peut constater une augmentation nette des achats de la viande (quartiers avant) à l'intervention communautaire. Cela est évident si on compare les quantités mises en intervention pendant la période de mise en vigueur de la mesure incriminée, c'est-à-dire du 1er février au 6 mars 1988, avec la situation avant et après cette période. En effet, avant et après la période en question, les achats à l'intervention s'élevaient en moyenne à environ 402 tonnes par semaine tandis que, pendant la période en cause, les livraisons de viande bovine à l'intervention publique ont atteint le niveau d'environ 1 100 tonnes par semaine.

4. En plus, pour souligner l'importance économique de cette mesure, on peut citer la mesure communautaire analogue qui a été appliquée en 1987 pendant six semaines ; elle a été prévue par le règlement (CEE) n° 2437/87 de la Commisison, du 12 août 1987, prévoyant l'octroi d'une aide au stockage privé de carcasses, de demi-carcasses, de quartiers arrière et de quartiers avant de gros bovins, fixé forfaitement à l'avance (2). Dans le cadre de cette mesure, qui a été arrêtée eu égard aux sérieuses difficultés du marché de la viande bovine (troisième considérant), environ 12 000 tonnes de viande ont été placées sous contrat de stockage privé en Italie.

La Commission considère par conséquent que la quantité de 6 500 tonnes, qui se réfère exclusivement aux quartiers arrière, retirée du marché à cause de la mesure nationale, est très importante et qu'elle a un effet direct tant au cours de la période pendant laquelle l'aide a été payée qu'au cours de la période pendant laquelle la viande est déstockée.

(1) Tous les chiffres se réfèrent à 1986 — Source : Eurostat.
(2) JO n° L 225 du 13. 8. 1987, p. 13.

DÉCISION DE LA COMMISSION

Elle peut avoir un effet négatif sur les quantités de viande bovine importée et risque donc d'affecter les échanges de ce produit entre les États membres.

La mesure en cause remplit donc les critères de l'article 92 paragraphe 1 du traité ; cette disposition prévoit l'incompatibilité de principe avec le marché commun des aides remplissant les critères qu'elle énonce.

5. Les dérogations à cette incompatibilité prévues à l'article 92 paragraphe 2 ne sont manifestement pas applicables à l'aide concernée. Celles prévues au paragraphe 3 dudit article précisent les objectifs poursuivis dans l'intérêt de la Communauté et pas seulement dans celui des secteurs particuliers de l'économie nationale. Ces dérogations doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application de régimes d'aides générales.

Elles ne peuvent notamment être accordées que dans le cas où la Commission peut établir que l'aide est nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs visés par ces dispositions. Accorder le bénéfice desdites dérogations à des aides n'impliquant pas une telle contrepartie reviendrait à permettre des atteintes aux échanges entre États membres et des distorsions de la concurrence dépourvues de justification au regard de l'intérêt communautaire, et corrélativement des avantages indus pour certains États membres.

Dans le cas d'espèce, l'aide ne permet pas de constater l'existence d'une telle contrepartie. En effet, le gouvernement italien n'a pu donner, ni la Commission déceler aucune justification permettant d'établir que l'aide en cause remplit les conditions requises pour l'application de l'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité.

Il ne s'agit pas de mesures destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun au sens de l'article 92 paragraphe 3 point b), étant donné que, par les effets qu'elle peut avoir sur les échanges, cette aide va à l'encontre de l'intérêt commun.

Il ne s'agit pas non plus d'une mesure tendant à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'État membre concerné au sens de cette même disposition.

En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) à l'égard des aides destinées à favoriser ou à faciliter le développement économique de régions ainsi que celui de certaines activités visées au point c) précité, il convient de constater que cette mesure — par son caractère d'aide — ne peut pas améliorer d'une façon durable les conditions dans lesquelles se trouve le secteur économique bénéficiaire de cette aide car, au moment où elle cesserait d'être octroyée, celles-ci se trouveraient dans la même situation structurelle qui existait avant la mise en vigueur de cette intervention étatique.

En conséquence, les aides sont à considérer comme des aides de fonctionnement pour les entreprises concernées, type d'aides auquel la Commission s'est, en principe, toujours opposée du fait que leur octroi n'est pas lié à des conditions propres à les faire bénéficier de l'une des dérogations prévues au paragraphe 3 points a) et c) de l'article 92.

6. Par ailleurs, pour ce qui concerne les produits concernés soumis à l'organisation commune de marché, il existe des limites au pouvoir des États membres d'intervenir directement dans le fonctionnement des organisations communes de marché comportant un système de prix commun, qui relèvent désormais de la compétence exclusive de la Communauté.

L'octroi des aides visées dans ce secteur méconnaît le principe selon lequel les États membres n'ont plus le pouvoir d'intervenir unilatéralement sur le revenu des agriculteurs par l'octroi d'aides de ce type, ce revenu étant déterminé par les mesures prévues dans l'organisation commune de marché. De ce fait, les aides italiennes sont à considérer comme constituant une infraction à l'organisation commune de marché du secteur visé.

Le caractère infractionnel de cette mesure est encore renforcé par le fait que l'action de retrait du marché qu'elle encourage s'ajoute, en effet, à la mesure communautaire actuellement en vigueur et prévue par le règlement (CEE) n° 828/87. Cette dernière mesure concerne l'intervention publique des quartiers avant.

Par l'effet que la mesure d'aide en cause peut avoir sur l'augmentation des livraisons à l'intervention de quartiers avant, celle-ci peut également avoir pour effet d'augmenter les dépenses du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

À ce titre, elle est à considérer comme allant à l'encontre de l'intérêt commun.

Même si une dérogation au titre de l'article 92 paragraphe 3 du traité avait été envisageable pour les produits agricoles, le caractère d'infraction que revêt la mesure d'aide en question à l'égard de l'organisation commune de marché concerné exclut l'application d'une telle dérogation aux produits susvisés.

7. Il en résulte que l'aide en cause est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité.

8. La présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission tirera, le cas échéant, sur le plan du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'aide décidée par le CIPE (Comitato Interministeriale per la Pianificazione Economica), appliquée sur la base de la circulaire de l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel Mercato Agricolo) n° 226/C du 22 janvier 1988 et comportant le paiement d'un montant pour les quartiers arrière de la viande bovine, destiné à couvrir partiellement :

— la dépréciation subie par le produit frais du fait de sa congélation et

— les coûts de son transport sur le marché,

est illégale au regard de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE. Par ailleurs, elle est incompatible avec le marché commun.

Article 2

Le gouvernement italien informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'il aura prises pour se conformer à cette décision.

Article 3

La Commission se réserve le droit de tirer les conséquences de l'octroi de cette aide illégale sur le plan du financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 novembre 1988.

Par la Commission

Frans ANDRIESSEN

Vice-président