II

(Actes pris en application des traités CE/Euratom dont la publication n'est pas obligatoire)

DÉCISIONS

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 13 juillet 2009

concernant les régimes d'aides d'État C 6/04 (ex NN 70/01) et C 5/05 (ex NN 71/04) mis à exécution par l'Italie en faveur des serriculteurs (exonération d'accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage des serres)

[notifiée sous le numéro C(2009) 5497]

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

(2009/944/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettres datées du 28 septembre 2000 et du 17 octobre 2000, les services de la Commission, compte tenu de certains éléments d'information dont ils disposaient, ont demandé aux autorités italiennes des précisions sur l'exonération partielle d'accises appliquée au gasoil utilisé en agriculture, en vertu du décret-loi n° 268 du 30 septembre 2000 établissant des mesures urgentes en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'accises.

(2) Les autorités italiennes ont fourni les précisions en question à la Commission par lettres datées du 31 octobre 2000 et du 3 novembre 2000.

(3) Après examen de ces précisions, les services de la Commission, par lettre datée du 20 novembre 2000, ont demandé une nouvelle série d'informations sur l'exonération d'accises aux autorités italiennes.

(4) N'ayant pas reçu de réponse dans le délai de quatre semaines fixé dans la lettre précitée, les services de la Commission ont envoyé un rappel aux autorités italiennes par lettre datée du 26 avril 2001, en indiquant qu'en l'absence de réaction de la part desdites autorités, ils se réservaient de proposer à la Commission l'envoi d'une injonction d'information en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [1] (devenu l'article 88).

(5) Par lettre datée du 10 mai 2001, la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a communiqué à la Commission les informations complémentaires demandées aux autorités italiennes dans la lettre du 26 avril 2001.

(6) Par lettre datée du 2 août 2001, les services de la Commission, sur la base des informations précitées, ont annoncé l'ouverture d'un dossier d'aide d'État non notifiée, numéroté NN 70/01, et demandé de nouveaux renseignements aux autorités italiennes.

(7) N'ayant pas reçu de réponse à leurs questions dans le délai imparti, les services de la Commission ont, par lettre datée du 1er juillet 2003, envoyé un nouveau rappel aux autorités italiennes, en attirant une nouvelle fois leur attention sur le fait qu'en cas de non-respect du délai de quatre semaines imparti pour l'envoi d'une réponse, ils se réservaient de proposer à la Commission l'envoi d'une injonction d'information en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999. Le délai de réponse précité expirait au début du mois d'août 2003.

[1] JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

(8) N'ayant pas reçu de réponse à l'expiration du délai précité, la Commission a, par décision datée du 10 octobre 2003 ([2]), enjoint à l'Italie de lui communiquer toutes les informations qui lui avaient été demandées dans la lettre du 2 août 2001, précisant qu'en l'absence de réponse des autorités italiennes, elle se réservait d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(9) N'ayant toujours pas reçu de réponse après l'envoi de cette injonction d'information, la Commission, par lettre datée du 19 février 2004, a communiqué au gouvernement italien sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard des dispositions de l'article 5, paragraphe 5, du décret-loi nº 268 du 30 septembre 2000 (dossier C 6/04).

(10) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([3]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur le régime d'aides en cause.

(11) La Commission a reçu des observations sur le régime d'aides en cause de la part de tiers intéressés. Elle les a transmises à l'Italie par lettre datée du 27 avril 2004, en lui donnant la possibilité de les commenter.

(12) L'Italie n'a pas commenté ces observations. Cependant, après avoir demandé et obtenu une prolongation du délai de réponse à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité, elle a envoyé sa réaction à ladite ouverture par lettre du 21 juin 2004, enregistrée le 25 juin 2004.

(13) Après l'envoi de la lettre du 19 février 2004 annonçant l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard des dispositions de l'article 5, paragraphe 5, du décret-loi nº 268 du 30 septembre 2000, la Commission a pris connaissance d'informations selon lesquelles les serriculteurs bénéficieraient en fait d'une exonération totale d'accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage de leurs serres. Elle a donc demandé des informations sur cette exonération complémentaire aux autorités italiennes, dans une télécopie datée du 10 juin 2004.

(14) Par lettre datée du 28 juillet 2004, enregistrée le 3 août 2004, la Représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a communiqué à la Commission la réponse des autorités italiennes à la télécopie du 10 juin 2004 précitée. De cette réponse, il ressort que l'exonération complémentaire susmentionnée a été instituée par plusieurs textes: l'article 24, paragraphe 3, de la loi nº 388 du 23 décembre 2000; l'article 13, paragraphe 3, de la loi nº 448 du 21 décembre 2001; l'article 19, paragraphe 4, de la loi nº 289 du 27 décembre 2002 et l'article 2, paragraphe 4, de la loi nº 350 du 24 décembre 2003.

([2]) Décision C(2003) 3802, communiquée à l'Italie par la lettre SG(2003) D/232244 du 13 octobre 2003.
([3]) JO C 69 du 19.3.2004, p. 8.

(15) Sur la base de ces informations, les services de la Commission ont décidé d'ouvrir un nouveau dossier d'aide non notifiée, numéroté NN 71/04, pour examiner la compatibilité de l'exonération complémentaire susmentionnée avec le marché commun. Ils en ont averti les autorités italiennes par lettre datée du 4 novembre 2004.

(16) Par lettre datée du 24 janvier 2005, la Commission a communiqué au gouvernement italien sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard de l'exonération complémentaire susmentionnée, instituée par l'article 24, paragraphe 3, de la loi nº 388 du 23 décembre 2000, l'article 13, paragraphe 3, de la loi nº 448 du 21 décembre 2001, l'article 19, paragraphe 4, de la loi nº 289 du 27 décembre 2002 et l'article 2, paragraphe 4, de la loi nº 350 du 24 décembre 2003 (dossier C 5/05).

(17) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([4]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur le régime d'aides en cause.

(18) La Commission n'a pas reçu d'observations de parties intéressées.

(19) Par lettre datée du 21 février 2005, enregistrée le 22 février 2005, la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne a communiqué à la Commission la réaction des autorités italiennes à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard de l'exonération complémentaire susmentionnée.

(20) Par lettre datée du 27 septembre 2007, les services de la Commission ont demandé aux autorités italiennes des informations complémentaires sur les aides en cause et leurs réactions aux ouvertures de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité. Ils ont notamment invité les autorités italiennes à justifier l'argument selon lequel les aides en cause s'inscrivent dans la logique du système fiscal italien et à étudier la question de savoir si les aides en cause ne pourraient pas être justifiées à la lumière des dispositions de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement applicable au moment où les aides ont été octroyées ([5]). Lesdites autorités disposaient d'un délai d'un mois pour répondre à la demande de renseignements complémentaires.

(21) N'ayant reçu aucune réponse des autorités italiennes, les services de la Commission ont adressé un rappel à ces dernières par télécopie datée du 15 octobre 2008, en précisant qu'à défaut d'une réponse dans le nouveau délai d'un mois fixé, ils se réservaient de proposer à la Commission l'envoi d'une injonction d'information au sens de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 659/99.

([4]) JO C 101 du 27.4.2005, p. 17.
([5]) JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

(22) Comme aucune réponse n'a été envoyée dans le délai imparti, la Commission a envoyé l'injonction précitée à l'Italie par lettre datée du 5 décembre 2008 ([6]).

(23) Par courrier électronique daté du 5 février 2009, enregistré le 9 février 2009, la représentation de l'Italie auprès de l'Union européenne a communiqué à la Commission la réponse des autorités italiennes à l'injonction d'information précitée.

(24) Dans le prolongement d'une réunion tenue avec les services de la Commission le 21 avril 2009, les autorités italiennes ont communiqué à ces derniers une nouvelle lettre transmise par la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne le 19 mai 2009.

II. **DESCRIPTION**

(25) L'article 5, paragraphe 5, du décret-loi n° 268 du 30 septembre 2000 prévoit que, pour la période du 3 octobre au 31 décembre 2000, les accises applicables au gasoil utilisé pour le chauffage des serres représentent 5 % de celles applicables au gasoil utilisé comme carburant.

(26) L'article 6, paragraphe 1, du même décret-loi prévoit que, pour la même période, les accises applicables au gasoil utilisé en agriculture représentent 22 % de celles applicables au gasoil utilisé comme carburant, et les accises applicables à l'essence, 49 % du montant normal la concernant.

(27) L'article 24, paragraphe 3, de la loi n° 388 du 23 décembre 2000, l'article 13, paragraphe 3, de la loi n° 448 du 21 décembre 2001, l'article 19, paragraphe 4, de la loi n° 289 du 27 décembre 2002 et l'article 2, paragraphe 4, de la loi n° 350 du 24 décembre 2003 instaurent tous une exonération totale d'accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage des serres en Italie. Cette exonération couvre les périodes suivantes: du 1er janvier au 30 juin 2001, toute l'année 2002, toute l'année 2003 et toute l'année 2004.

III. **PREMIÈRE OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ (DOSSIER C 6/04)**

(28) La Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à l'égard des dispositions de l'article 5, paragraphe 5, du décret-loi n° 268 du 30 septembre 2000 pour exprimer ses doutes sur la compatibilité avec le marché commun de l'exonération supplémentaire d'accises de 17 points de pourcentage dont bénéficient, par rapport aux autres opérateurs du secteur agricole, les serriculteurs utilisant du gasoil pour le chauffage de leurs serres. Ces doutes résultaient du fait que, malgré l'injonction d'information qui leur avait été envoyée, les autorités italiennes n'avaient fourni aucun élément justifiant l'acceptabilité des exonérations accordées à la lumière des règles de concurrence (en fait, elles n'ont même pas répondu à l'injonction d'information). Ils étaient renforcés par les questions qui se posaient quant à l'acceptabilité des exonérations d'accises à la lumière de la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales ([7]), et de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ([8]), qui a abrogé la première directive citée.

IV. **RÉACTION DES AUTORITÉS ITALIENNES À LA PREMIÈRE OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ**

(29) Dans leur lettre du 21 juin 2004, les autorités italiennes ont indiqué que les exonérations d'accises appliquées ne pouvaient être considérées comme des aides d'État mais devaient être examinées dans le cadre de l'article 8, paragraphe 2, point f), et de l'article 15, paragraphe 3, des directives 92/81/CEE et 2003/96/CE, respectivement. Selon elles, les cultures sous serre semblent rentrer dans la définition des «travaux agricoles ou horticoles», pour lesquels la réglementation communautaire permet aux États membres d'accorder des exonérations partielles ou totales d'accises, et il n'y a pas de discrimination au sein du secteur agricole du fait d'une différenciation des exonérations d'accises, étant donné que les agriculteurs peuvent librement choisir de pratiquer l'agriculture de plein champ ou la culture sous serre.

(30) Pour les autorités italiennes, le régime contesté est purement fiscal. Il doit être examiné sous cet angle de manière à ce que l'analyse puisse être effectuée dans un cadre englobant tous les pays de l'Union et permettant d'éviter, par la concentration sur un cas national, une altération du principe de la par conditio entre États membres. En se plaçant sur ce plan, les autorités italiennes se sont référées à l'accord politique conclu par le Conseil et la Commission lors du Conseil Ecofin du 19 mars 2003, accord en vertu duquel les dérogations au régime général ou les différenciations en son sein qui sont justifiées par la nature ou les caractéristiques générales du régime fiscal ne comportent pas d'aides d'État.

(31) Pour conclure leur réaction, les autorités italiennes ont ajouté que, d'après les estimations et données dont elles disposaient, le régime envisagé «ne nuit pas au bon fonctionnement du marché intérieur et n'entraîne pas de distorsion de concurrence» (référence au considérant 24 de la directive 2003/96/CE).

([6]) Lettre SG-Greffe (2008) D/207739.

([7]) JO L 316 du 31.10.1992, p. 12.

([8]) JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

V. **OBSERVATIONS DE TIERS À LA SUITE DE LA PREMIÈRE OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ**

(32) Par lettre datée du 19 avril 2004, enregistrée le 21 avril 2004, la Commission a reçu les observations formulées par une partie tierce intéressée à la suite de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(33) Dans cette lettre, la partie en question décrit la fragilité du marché sur lequel elle opère et les problèmes engendrés par l'augmentation du prix des carburants pouvant être utilisés pour le chauffage des serres. Selon elle, si la Commission devait se prononcer négativement sur l'exonération, de nombreuses entreprises fermeraient leurs portes ou se verraient dans l'obligation de réduire leur consommation de carburant pour le chauffage de leurs serres, ce qui entraînerait une baisse de la qualité de leurs produits. De plus, les prix des combustibles de chauffage utilisés en Belgique et aux Pays-Bas (méthane et huile combustible, par exemple) sont inférieurs de 20 à 40 % au prix du gasoil agricole en Italie et il ne peut donc y avoir de distorsion de concurrence du fait de l'application de l'exonération en cause. Enfin, toujours selon elle, les entreprises de son secteur d'activité sont de plus en plus nombreuses à se tourner vers le méthane pour chauffer leurs serres.

VI. **SECONDE OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ (DOSSIER C 5/05)**

(34) La Commission a ouvert la seconde procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité après avoir pris connaissance d'informations montrant que l'exonération d'accises dont bénéficiaient les serriculteurs était en fait nettement plus importante que celle visée par la première ouverture de procédure. Les doutes qu'elle a émis dans le cadre de cette première ouverture, dus, entre autres, au fait que les autorités italiennes n'avaient pas répondu à l'injonction qui leur avait été envoyée, ont été renforcés par la réaction desdites autorités à la première ouverture. En substance, les doutes exprimés par la Commission dans le cadre de la seconde ouverture de procédure reposent sur les considérations suivantes:

a) les autorités italiennes estiment que les exonérations d'accises sur les carburants, quelle que soit leur ampleur, ne constituent pas des aides d'État mais des mesures fiscales justifiées par la nature du régime dans lequel elles s'inscrivent; toutefois, elles n'ont fourni aucun élément à l'appui de cet argument;

b) un autre argument développé par les autorités italiennes est que l'exonération d'accises ne crée pas de distorsion de concurrence, car les horticulteurs sont libres de bénéficier de l'exonération en choisissant de pratiquer la culture sous serre. Cet argument semble douteux; l'exonération a été conçue non pas pour encourager une reconversion dans la culture sous serre, mais pour soulager des producteurs sous serre déjà en activité d'une charge financière liée à l'exercice de leur activité;

c) toujours en ce qui concerne la question de la distorsion de concurrence, les autorités italiennes affirment que, selon les données officielles dont elles disposent, l'exonération totale accordée aux producteurs sous serre ne crée pas de distorsion. La Commission estime qu'il y a lieu de se demander comment elles peuvent avancer cet argument, puisque, dans la réponse qu'elles ont fournie au télex des services de la Commission du 10 juin 2004 (voir considérant 14), elles prétendent ne pas pouvoir fournir de chiffres précis sur les montants que les producteurs sous serre ont pu économiser grâce à l'exonération totale;

d) les autorités italiennes, qui défendent l'argument de l'absence d'éléments d'aide d'État, n'ont pas voulu indiquer quelle règle de concurrence justifierait, selon elles, la compatibilité de l'exonération totale d'accises avec le marché commun;

e) il ne peut être exclu que les exonérations aient été accordées en infraction des directives 92/81/CEE et 2003/96/CE.

VII. **RÉACTION DES AUTORITÉS ITALIENNES À LA SECONDE OUVERTURE DE LA PROCÉDURE PRÉVUE À L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ**

(35) Dans leur lettre du 21 février 2005, les autorités italiennes ont tout d'abord constaté que la seconde procédure portait sur des questions de fond analogues à celles abordées dans la première ouverture de procédure et que les observations qu'elles avaient formulées en réaction à cette première ouverture demeuraient valables. Elles ont complété leur réponse en répétant et indiquant ce qui suit:

a) la modulation des accises par les États membres ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Les conclusions du Conseil Ecofin du 19 mars 2003 selon lesquelles les dérogations au système fiscal général ou les différenciations en son sein justifiées par sa nature ou ses caractéristiques générales ne constituent pas des aides d'État sont un élément déterminant pour affirmer la compétence prédominante des autorités financières de la Communauté; cela étant, des informations sur la nature ou les caractéristiques générales du système seront communiquées auxdites autorités financières lorsqu'une demande en ce sens aura été formulée;

b) l'expression «sans préjudice d'autres dispositions communautaires» figurant à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE ne peut être interprétée comme rendant applicables les articles 87 et 88 du traité à toute mesure de réduction ou d'exonération d'accises, car, si le législateur communautaire avait voulu assujettir toute mesure de modulation d'accises aux articles 87 et 88 du traité, il aurait exprimé cette volonté en insérant un renvoi aux articles en question selon le principe fondamental d'interprétation de la loi selon lequel lex ubi voluit dixit. Par ailleurs, dans tout acte communautaire, la volonté du législateur d'assujettir certaines mesures aux normes en matière d'aides d'État est exprimée de manière claire et non par une formule générale du type «sans préjudice d'autres dispositions communautaires», et une formule claire et explicite est d'autant plus nécessaire que le choix de l'approche «aide d'État» ou «non-aide» dans l'évaluation d'une mesure a une influence considérable sur la nature, les modalités et la durée d'exécution de cette mesure;

c) le fait que la mesure ne nuise pas au bon fonctionnement du marché intérieur et ne crée pas de distorsion de concurrence est un fait objectif et, partant, rendant sans intérêt l'importance des économies réalisées par les producteurs grâce à la mesure.

VIII. **RÉPONSE DES AUTORITÉS ITALIENNES À L'INJONCTION D'INFORMATION DU 5 DÉCEMBRE 2008**

(36) Dans leur lettre du 5 février 2009, les autorités italiennes sont tout d'abord revenues sur la compatibilité des aides en cause avec les dispositions de la directive 92/81/CEE, qui, selon elles, ne clarifie pas suffisamment la question de la compatibilité des exonérations ou réductions d'accises avec la réglementation en matière de concurrence.

(37) Pour illustrer leur propos, elles se réfèrent à l'article 8 de la directive, en vertu duquel «sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer des exonérations ou réductions totales ou partielles du taux de l'accise aux huiles minérales utilisées sous contrôle fiscal […] exclusivement pour des travaux agricoles ou horticoles et dans la sylviculture […]».

(38) Selon les autorités italiennes, l'expression «sans préjudice de» utilisée dans cet article ne consacre pas l'obligation de respecter les règles de concurrence européennes comme le fait la directive 2003/96/CE en son article 26, et si les deux directives avaient prévu la même obligation de respect, le législateur communautaire n'aurait pas eu de raison de se montrer plus explicite à l'article 26 de la directive 2003/96/CE. Leur conclusion est donc que, compte tenu des dispositions de l'article 8 de la directive 92/81/CEE, les États membres pouvaient légitimement appliquer des réductions ou exonérations d'accises dans le secteur horticole.

(39) Les autorités italiennes soulignent ensuite que l'application de la directive 92/81/CEE et, partant, de la directive 2003/96/CE, crée de facto une distorsion de concurrence sur le marché intérieur car les réductions ou exonérations prévues avantagent les États membres qui, parce qu'ils possèdent le plus de ressources économiques, peuvent appliquer des réductions d'accises de manière uniforme dans l'ensemble du secteur agricole. L'Italie, quant à elle, ne disposait que de ressources limitées et a choisi de n'intervenir qu'en faveur des producteurs sous serre car les mesures de réduction et d'exonération d'accises ont été adoptées dans un contexte de crise créé par la flambée du prix des produits de chauffage. À ce propos, les autorités italiennes rappellent que la Commission n'a pas à intervenir dans les choix de priorités opérés par un État membre.

(40) En ce qui concerne l'applicabilité éventuelle de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (voir considérant 20), les autorités italiennes font valoir que les réductions d'accises accordées sont conformes aux dispositions de l'encadrement et pourraient donc bénéficier des dérogations qui y sont prévues car, selon elles, il s'agit de taxes existantes au sens du point 51.2 de l'encadrement qui prévoit que, dans le cas de ces dernières, les aides au fonctionnement liées à des réductions ou exonérations peuvent être autorisées lorsque les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies:

— la taxe en cause doit avoir un effet positif appréciable en termes de protection de l'environnement,

— les dérogations en faveur des entreprises bénéficiaires de la dérogation doivent avoir été décidées lors de l'adoption de la taxe ou doivent devenir nécessaires en raison d'une modification significative des conditions économiques, qui place les entreprises dans une situation concurrentielle particulièrement difficile. Dans cette dernière hypothèse, le montant de la réduction de la taxe ne peut excéder l'augmentation de charges qui résulte de la modification des conditions économiques. Lorsque cette augmentation de charges disparaît, la réduction de taxe doit également disparaître.

(41) Selon les autorités italiennes, les accises sur les combustibles utilisés en agriculture, et notamment sur le gaz de chauffage, peuvent être considérées comme des taxes environnementales et ont un effet positif sur l'environnement car elles incitent les producteurs à réduire leur consommation de combustibles.

(42) En ce qui concerne en particulier le point 51.2.b) de l'encadrement, selon lequel les dérogations en faveur des entreprises doivent avoir été décidées lors de l'adoption de la taxe, les autorités italiennes font référence à la décision C(2005) 4436 de la Commission du 7 décembre 2005. En vertu de cette décision, «les droits d'accise considérés n'avaient peut-être pas un objet écologique explicite dès l'origine et les dérogations ont été décidées […] bien avant que l'encadrement des aides pour la protection de l'environnement de 2001 ne devienne applicable. C'est la raison pour laquelle la Commission estime que dans leur cas, il y a lieu de faire comme si elles avaient été décidées lors de l'adoption du droit d'accise. Par conséquent, conformément au point 51.2 de l'encadrement, les dispositions visées au point 51.1 peuvent être appliquées aux exonérations (en cause dans la présente décision)». Les autorités italiennes ajoutent que les réductions d'accises ont été décidées à la suite d'une modification des conditions économiques (en particulier l'augmentation exponentielle des prix du pétrole) qui a placé les producteurs sous serre dans une situation concurrentielle particulièrement délicate par rapport aux producteurs de pleine terre et qui, dans d'autres pays, a amené les autorités à prendre des mesures en faveur des exploitations serricoles et en faveur du secteur de la pêche. Selon elles, les prix du gasoil de chauffage ont évolué comme suit au cours de la période considérée: + 37 % au cours de la période 1999-2000, + 26 % au cours de la période 1999-2001 et + 26 % au cours de la période 1999-2002. La structure des prix a, quant à elle, été la suivante (en EUR/l, moyenne annuelle):

EUR par litre

	Prix industriel	Taxes	Prix à la consommation
1999	0,217	0,524	0,741
2000	0,342	0,523	0,865
2001	0,317	0,504	0,821
2002	0,292	0,542	0,834
2003	0,314	0,547	0,861
2004	0,354	0,555	0,909

(43) Les autorités italiennes soulignent par ailleurs que l'application du point 51 de l'encadrement oblige de toute façon les exploitants à payer une partie de la taxe. La mesure prise au niveau italien peut donc, selon elles, être compatible si les bénéficiaires paient le montant minimum établi au niveau communautaire (ce minimum était, selon elles, de 13 EUR par 1 000 kg au cours de la période 2000-2003, puis de 21 EUR par 1 000 kg).

(44) Enfin, en ce qui concerne le montant total des aides accordées, les autorités italiennes indiquent que les chiffres inscrits dans les diverses lois de finances sont des estimations fondées sur les prévisions de consommation de combustible de chauffage et doivent être considérés sous l'angle d'une absence de recettes plutôt que sous celui de l'affectation de ressources. Selon elles, il est difficile de quantifier dès à présent l'avantage procuré à chaque producteur car la gestion du système des taxes est confiée aux régions, aux provinces ou même aux communes. Les chiffres seront communiqués dès qu'ils seront disponibles.

IX. **LA LETTRE TRANSMISE LE 18 MAI 2009**

(45) Dans cette lettre, les autorités italiennes réaffirment tout d'abord que les accises constituent des taxes existantes et peuvent, à ce titre, bénéficier des dérogations qui leur sont applicables en vertu des dispositions de l'encadrement des aides d'État pour la protection de l'environnement, pour les raisons déjà évoquées au considérant 42 ci-dessus.

(46) Après ces arguments figure une version actualisée du tableau du considérant 42 (la colonne des taxes est ventilée entre la TVA et les accises). D'après ce nouveau tableau, la structure des prix a été la suivante au cours de la période considérée (cette fois, les chiffres fournis en EUR valent pour 1 000 l):

EUR par 1 000 litres

	Prix industriel	TVA	Accises	Prix à la consommation
1999	219,83	123,5	397,67	741
2000	344,35	144,1	375,92	864,33
2001	313,4	136,7	370,11	820,22
2002	293,31	139,7	405,24	838,26
2003	314,37	143,5	403,21	861,1
2004	355,01	151,6	403,21	909,86

(47) Les autorités italiennes soulignent qu'entre 1999 et 2004, les prix à la consommation du gasoil de chauffage n'ont pas cessé d'augmenter, exception faite d'une légère baisse entre 2000 et 2001. Vient ensuite une répétition des arguments déjà exposés aux considérants 42 et 43.

(48) En ce qui concerne la justification de la mesure à la lumière du système fiscal italien, les autorités italiennes précisent qu'en Italie, les quantités de combustible exonéré sont réparties selon l'étendue des terres, la qualité des cultures et la dotation en équipements agricoles effectivement utilisés. De la sorte, l'exonération peut être considérée comme calculée en fonction du type de travail accompli et, dans le cas des cultures sous serre, de manière proportionnelle puisque ce type de culture est tout à fait dépendant du gasoil et connaît des conditions de production que l'on ne trouve pas dans les cultures de plein champ. En outre, l'exonération ne favorise pas un seul produit puisqu'elle vaut pour toutes les productions sous serre, et les cultures sous serre peuvent être considérées comme une pratique couvrant tout le secteur agricole.

(49) En ce qui concerne, d'une manière plus générale, l'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité, les autorités italiennes estiment que toutes les conditions fixées audit paragraphe ne sont pas remplies car les exonérations ne sont ni sélectives ni de nature à fausser la concurrence.

(50) Sur le plan de la sélectivité, elles invoquent l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans l'affaire T-233/04 ([9]). Dans son appréciation (point 86), le tribunal indique ceci: «Aux fins de l'application de l'article 87 CE, il est indifférent que la situation du bénéficiaire présumé de la mesure se soit améliorée ou aggravée par rapport à l'état du droit antérieur ou, au contraire, n'ait pas connu d'évolution dans le temps. Il convient uniquement de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure étatique est de nature à favoriser "certaines entreprises ou certaines productions" au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE par rapport à d'autres entreprises se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par la mesure concernée.»

(51) Selon les autorités italiennes, l'exonération appliquée au gasoil utilisé en milieu protégé où s'effectue la culture de produits agricoles n'établit aucune distinction entre des entreprises se trouvant dans la même situation juridique et factuelle, ni entre produits, car toutes les entreprises, quels que soient les biens produits, peuvent obtenir une exonération en s'approvisionnant en gasoil pour produire en milieu protégé.

(52) En ce qui concerne l'aptitude à fausser la concurrence, les autorités italiennes font référence à la décision de la Commission C(2008) 1105, qui indique en son considérant 43 que «les exemptions totales ou partielles accordées par l'article 8, paragraphe 2, de la directive 92/81/CEE poursuivent les mêmes fins que les mesures visées par la directive 2003/96/CE et ont une portée plutôt limitée» et que «l'on peut donc dire, par analogie, qu'elles ne devraient pas fausser indûment la concurrence».

(53) Les autorités italiennes ajoutent ensuite qu'au considérant 32 de la même décision, la Commission estime que les mesures liées aux carburants utilisés dans la production agricole primaire ne fausseront pas indûment la concurrence en raison de la taille réduite des exploitations agricoles au sein de l'Union, plus de 60 % de ces dernières comptant moins de cinq hectares. Partant de cette considération, elles soulignent que, sur la base de ce critère de taille, les exonérations en cause pourraient difficilement fausser la concurrence puisqu'environ 80 % des exploitations italiennes comptent moins de cinq hectares de superficie agricole utilisée.

(54) Un autre argument utilisé par les autorités italiennes est que la quantité de gasoil pouvant être affectée pour le chauffage d'un m^3 de serre n'est que de 2 litres. En outre, d'après une étude de l'Enama (Office national de la mécanisation agricole) concernant la consommation de gasoil dans 14 des 20 régions italiennes, le gasoil utilisé sous serre (167 436 001 litres) représentait seulement 11,77 % de la consommation du gasoil agricole en 2002 et 10,67 % du gasoil en 2003.

(55) Après avoir fourni ces explications à l'appui de leur thèse selon laquelle les exonérations en cause ne comportent pas d'éléments d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, les autorités italiennes reviennent sur le caractère horizontal des exonérations en insistant sur le fait que tous les producteurs agricoles pourraient en bénéficier s'ils pratiquaient les cultures sous serre, et soulignent que le critère de non-discrimination ne peut être appliqué rétroactivement pour des raisons de confiance légitime et de sécurité juridique.

X. ÉVALUATION

(56) La présente décision porte sur la différence entre les exonérations d'accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage des serres, d'une part, et les exonérations d'accises sur le gasoil utilisé comme carburant, d'autre part.

(57) Compte tenu des arguments avancés par les autorités italiennes dans leurs réponses aux ouvertures de procédure, il y a lieu d'examiner, avant toute chose, si le régime en cause contient des éléments d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

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

(59) Le régime en cause correspond à cette définition non seulement parce qu'il est financé par des ressources d'État (puisqu'en accordant des exonérations d'accises, l'État renonce à un certain montant de revenus qu'il pourrait sinon collecter), mais aussi parce qu'il favorise certaines entreprises (des entreprises du secteur agricole, et, au sein de celui-ci, les entreprises cultivant sous serre) et qu'il peut affecter les échanges et fausser la concurrence de par la place occupée par l'Italie dans la production agricole sous serre (à titre d'exemple, en termes de superficie de serres consacrées à la production de légumes frais, l'Italie occupait le deuxième rang des pays producteurs de l'Union en 2000 et en 2003; en 2000 et 2001, l'Italie était le premier producteur de légumes de l'Union; enfin, au cours de la période couverte par les ouvertures de procédure, l'Italie était le deuxième pays européen en termes de superficie consacrée aux cultures sous serre).

([9]) TPI, 10 avril 2008, *Pays-Bas contre Commission*, Rec. p. II-00591.

(60) Au fil de l'examen du dossier, les autorités italiennes ont avancé une série d'arguments pour défendre leur thèse selon laquelle le régime ne comporterait pas d'éléments d'aide d'État:

— en vertu de l'accord politique conclu par le Conseil et la Commission lors du Conseil Ecofin du 19 mars 2003, les dérogations au régime général [de taxation] ou les différenciations en son sein qui sont justifiées par la nature ou les caractéristiques générales du système fiscal ne comportent pas d'aides d'État; en outre, en Italie, les exonérations s'inscrivent dans la logique du système fiscal italien car elles valent pour toutes les productions sous serre et les quantités de combustible exonérées d'accises sont réparties en fonction de l'activité exercée,

— d'après les estimations et données dont elles disposaient, le régime en cause «ne nuit pas au bon fonctionnement du marché intérieur et n'entraîne pas de distorsion de concurrence» (voir considérants 30 et 31),

— les exonérations en cause ne sont ni sélectives ni de nature à fausser la concurrence.

(61) Avant toute chose, il convient de souligner qu'aucun accord politique d'une quelconque sorte ne peut modifier la notion d'aide, celle-ci étant définie de manière objective dans le traité.

(62) En ce qui concerne l'argument selon lequel les exonérations seraient justifiées par la nature ou les caractéristiques générales du système fiscal, la Commission estime que des exonérations spécifiques de droits d'accise, limitées à une production donnée (dans le cas d'espèce, la production sous serre, qui a bénéficié d'exonérations plus importantes que la production de plein champ), ne peuvent pas être considérées comme justifiées par la nature et l'économie du système fiscal lorsque le droit communautaire oblige les États membres en principe à imposer des droits d'accise ([10]). Il en va de même lorsque le droit communautaire n'impose pas ces exonérations. L'argument selon lequel les exonérations valent pour toutes les productions sous serre n'est pas pertinent en l'espèce, puisque des branches entières de la production agricole ont bénéficié d'exonérations inférieures à celles accordées aux producteurs sous serre et si, comme l'affirment les autorités italiennes, les quantités de combustible exonérées sont réparties en fonction de l'activité exercée, la logique du système fiscal aurait voulu que l'exonération soit la même pour toutes les activités reposant sur l'emploi de gasoil.

(63) La question de la sélectivité a, quant à elle, déjà été abordée au considérant 58. En ce qui concerne la référence faite à l'arrêt rendu dans l'affaire T 233-04, la Commission constate, à la lumière des considérants 25 et 26 ci-dessus, que tous les opérateurs du secteur agricole utilisant du gasoil ont pu bénéficier d'exonérations mais que les producteurs sous serre ont pu bénéficier d'exonérations plus importantes. Tous les opérateurs se trouvaient dans une situation factuelle analogue puisqu'ils utilisaient du gasoil pour leur production et se trouvaient donc concernés de la même manière par l'objectif de la mesure (atténuation des effets de la flambée des prix des produits pétroliers), quel que soit leur statut juridique. Le fait que, dans une situation analogue, certains aient pu bénéficier d'exonérations plus importantes que d'autres montre que le régime en cause comporte un élément de sélectivité.

(64) En ce qui concerne l'argument selon lequel le régime en cause ne nuit pas au bon fonctionnement du marché intérieur et n'entraîne pas de distorsion de concurrence, la Commission ne peut accepter les arguments fournis par les autorités italiennes. En effet:

— la décision invoquée par les autorités italiennes au considérant 52 conclut à l'existence d'une aide d'État pouvant être approuvée sur la base de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité; elle ne saurait donc être invoquée en l'espèce pour justifier l'absence d'éléments d'aides d'État dans le régime en cause (cette considération vaut également pour l'argument des autorités italiennes développé au considérant 53),

— les chiffres fournis au considérant 54 ne sont pas complets (14 régions sur 20) et rien ne permet de conclure qu'ils sont représentatifs, puisque l'on ne sait pas si les régions pour lesquelles des données chiffrées ont été fournies sont celles où les cultures sous serre sont le plus présentes. En outre, les données relatives à la consommation dans le secteur agricole montreraient plutôt que le gasoil est un intrant important dans la production agricole. En tout état de cause, il suffit que l'aide renforce la position concurrentielle d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires pour qu'elle soit susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges intracommunautaires ([11]). Tel est le cas en l'espèce, l'exonération consentie favorisant les entreprises de culture sous serres italiennes par rapport aux entreprises de ce secteur dans les autres États membres.

(65) Les autorités italiennes avaient également avancé, en réponse à la première ouverture de procédure, l'argument selon lequel les aides en cause ne seraient pas des aides d'État mais devraient être examinées au regard des dispositions des directives 92/81/CEE et 2003/96/CE. Par cette approche, elles ont suivi un raisonnement excluant l'existence d'aides d'État du simple fait qu'une directive européenne prévoit la possibilité d'accorder des exonérations de taxe. Elles ont réitéré leurs propos dans la réponse à l'injonction d'information qui leur a été envoyée.

([10]) Voir décision 2006/323/CE de la Commission (JO L 119 du 4.5.2006, p. 12).

([11]) CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland contre Commission*, Affaire 730/79, Rec. 2671.

(66) La Commission ne peut accepter ce raisonnement. En effet, la directive 92/81/CEE précise en son sixième considérant que les États membres peuvent appliquer, s'ils le souhaitent, certaines (…) exonérations (…), lorsque cela n'entraîne pas de distorsion de concurrence. Son article 8, paragraphe 2, énonce en outre que les États membres peuvent appliquer des exonérations ou réductions totales ou partielles «sans préjudice d'autres dispositions communautaires». En faisant référence à l'existence d'un risque de distorsion de concurrence, la directive 92/81/CEE n'exclut pas que les exonérations puissent constituer des aides d'État. On rappellera d'ailleurs ici que la Commission tire ses compétences en matière d'aides d'État directement du traité et qu'une directive qui a pour but une harmonisation d'une taxe au niveau européen ne saurait réduire lesdites compétences.

(67) De plus, la directive 2003/96/CE indique dans ses considérants 15 et 24 que les mesures introduisant des taux de taxation différenciés doivent être conformes aux règles régissant le marché intérieur et la concurrence afin de ne pas entraîner de distorsions de concurrence. Le fait que les règles de concurrence doivent être appliquées est également confirmé à l'article 26 de la directive, qui attire l'attention sur le fait que les mesures en cause pourraient constituer des aides d'État et doivent, dans ce cas, être notifiées conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité. Cet article énonce expressément que l'information communiquée à la Commission conformément à la directive ne dispense pas les États membres de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

(68) Enfin, les autorités italiennes affirment elles-mêmes au considérant 39 que l'application d'exonérations crée une distorsion de concurrence, élément caractéristique d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(69) Compte tenu de toutes ces considérations, la Commission conclut que les exonérations d'accises appliquées dans le cadre du régime en cause constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(70) Toutefois, dans les cas prévus par l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité, certaines aides peuvent être considérées, par dérogation, comme compatibles avec le marché commun.

(71) Les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité, qui concernent les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne n'entrent pas en ligne de compte dans le présent contexte, quels que soient les bénéficiaires du régime en cause.

(72) La Commission considère que les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité concernant le développement de certaines régions ne s'appliquent pas au régime en cause parce qu'il ne comprend aucune aide visant à favoriser le développement économique de certaines régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.

(73) En ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité, il suffit de noter que le régime fiscal en cause ne constitue pas un projet important d'intérêt européen commun et ne vise pas à remédier à une perturbation grave de l'économie italienne. Il ne vise pas non plus à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine au sens de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité.

(74) Par conséquent, la seule dérogation qui puisse être invoquée est celle de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, selon laquelle 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.

(75) Étant donné que les aides inhérentes au régime en cause sont des aides non notifiées, leur compatibilité avec le marché commun doit être analysée à la lumière des règles en matière d'aides d'État qui leur étaient applicables au moment où elles ont été octroyées, comme indiqué dans la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ([12]).

(76) Il est certes vrai que le considérant 172 des nouvelles lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 ([13]) déclare compatibles avec le marché commun, au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, certaines aides illégales octroyées depuis l'entrée en vigueur de la directive 2003/96/CE. Toutefois, ceci ne vaut que si les conditions de cette directive ont été respectées et s'il n'y a eu aucune différenciation au sein du secteur agricole. Il en va de même pour les aides illégales accordées au titre de la directive 92/81/CEE.

(77) La directive 92/81/CEE indique, en son article 1er, paragraphe 1, que les «États membres appliquent aux huiles minérales une accise harmonisée conformément à la présente directive». En son article 1er, paragraphe 2, elle précise que les États membres fixent leurs taux conformément à la directive 92/82/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales ([14]).

([12]) JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.
([13]) JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.
([14]) JO L 316 du 31.10.1992, p. 19. Le montant des accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage des serres est mentionné au considérant 43 ci-dessus.

(78) La directive 92/82/CEE fixe en son article 5, paragraphe 2, une accise sur le gasoil d'un montant minimum de 18 écus par 1 000 litres lorsque le gasoil est utilisé pour les moteurs fixes, le matériel et les machines utilisés dans la construction, le génie civil et les travaux publics, ou les véhicules destinés à une utilisation hors route ou qui n'ont pas reçu d'autorisation pour être principalement utilisés sur la voie publique.

(79) La directive 92/81/CEE précise en son article 2, paragraphe 2, que «les huiles minérales autres que celles pour lesquelles un niveau d'accises est fixé par la directive 92/82/CEE, sont soumises à une accise si elles sont destinées à être utilisées, mises en vente ou utilisées comme combustible ou carburant. Le taux de l'accise exigible est fixé, selon l'utilisation, au taux applicable au combustible ou au carburant pour moteur équivalent» (le montant de 13 EUR mentionné par les autorités italiennes au considérant 43 est celui de l'accise applicable au combustible ou au carburant pour moteur équivalent, autrement dit l'accise concernant le fuel lourd, fixé à 13 EUR par 1 000 kg à l'article 6 de la directive).

(80) L'article 8, paragraphe 2, de la directive 92/81/CEE stipule toutefois que «[s]ans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer des exonérations ou réductions totales ou partielles du taux de l'accise aux huiles minérales utilisées sous contrôle fiscal […] exclusivement pour des travaux agricoles ou horticoles et dans la sylviculture et la pisciculture d'eau douce».

(81) La directive 2003/96/CE, applicable à partir du 1er janvier 2004 ([15]), prévoit que le taux minimal de l'accise sur le gasoil de chauffage est fixé à 21 EUR par 1 000 litres (conformément à l'article 9 de cette directive lu en combinaison avec le tableau C de son annexe I). Cette directive contient par ailleurs une disposition analogue à celle de l'article 8, paragraphe 2, de la directive 92/81/CEE en son article 15, paragraphe 3, qui stipule que les «États membres peuvent appliquer un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité utilisés pour des travaux agricoles, horticoles ou piscicoles et dans la sylviculture».

(82) En vertu des deux directives précitées, il était donc possible d'accorder des exonérations totales d'accises. Toutefois, étant donné que le régime en cause établit une différenciation dans les exonérations d'accises qui favorise certaines entreprises agricoles, il ne peut être déclaré compatible avec le marché commun sur la base du point 172 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 ([16]).

(83) Au cours de la période globale couverte par les deux procédures ouvertes à l'encontre des exonérations d'accises (du 3 octobre 2000 au 31 décembre 2004 – voir considérants 25 et 27), les règles applicables en matière d'aides d'État étaient énoncées dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole (ci-après, les lignes directrices agricoles de 2000) ([17]).

(84) La Commission constate que, compte tenu de leur nature (exonérations totales d'accises), les aides en cause sont des aides d'État unilatérales simplement destinées à améliorer la situation financière des producteurs sans contribuer en aucune manière au développement du secteur. Cette constatation est corroborée par le fait que, dans les informations complémentaires qu'elles ont fournies, les autorités italiennes expliquent l'octroi des aides par la flambée des prix du pétrole (voir considérant 39).

(85) En vertu du point 3.5 des lignes directrices agricoles de 2000, de telles aides sont assimilées à des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun.

(86) Les lignes directrices agricoles de 2000 admettent toutefois, en leur point 5.5, une exception aux dispositions du point 3.5 précité pour les aides au fonctionnement ayant une vocation environnementale.

(87) Le point 5.5.4 des lignes directrices agricoles de 2000, en particulier, couvre le cas spécifique des exemptions partielles ou totales de taxes environnementales. Il indique que la Commission émet certaines réserves à leur propos mais pourrait les accepter aux conditions cumulatives suivantes:

— si elles sont temporaires (d'une durée maximale de cinq ans) et dégressives,

— s'il peut être prouvé qu'elles sont nécessaires pour compenser une perte de compétitivité internationale,

— si le régime d'aide présente un caractère réellement incitatif dans la perspective d'une moindre utilisation des moyens de production concernés.

(88) Dans le cas d'espèce, la Commission constate que les aides ne sont pas dégressives, puisque, si l'on se réfère aux divers articles des lois de finances prévoyant des exonérations d'accises, l'exonération est partielle jusqu'au 31 décembre 2000 puis totale pendant chaque période visée au considérant 27. En outre, les aides n'étaient pas temporaires, puisque, si l'on excepte le second semestre de 2001, les exonérations ont été permanentes pendant toute la période considérée. Les autorités italiennes ont, certes, évoqué une situation concurrentielle délicate (voir considérant 42), mais n'ont fourni aucune donnée chiffrée démontrant une perte de compétitivité. Enfin, la Commission ne voit guère comment un régime d'exonérations, qui, par définition, rend les combustibles moins chers, pourrait inciter les bénéficiaires à réduire l'utilisation des moyens de production en cause (que l'on vise les serres ou, par extension, les combustibles eux-mêmes, si on les considère comme des intrants dans la production).

([15]) Sauf pour certaines dispositions non pertinentes en l'espèce.
([16]) Voir note 13.
([17]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.

(89) Les aides en cause ne peuvent donc pas être déclarées justifiées par les seules dispositions des lignes directrices agricoles de 2000 qui rendraient des aides au fonctionnement compatibles avec le marché commun.

(90) Cela étant, les lignes directrices agricoles de 2000 prévoient également, en leur point 5.6.2, la possibilité de procéder à un examen des aides en cause au cas par cas, eu égard aux principes exposés dans les lignes directrices de la Communauté relatives aux aides d'État destinées à des fins environnementales.

(91) Compte tenu de la période couverte par les deux ouvertures de procédure, les règles d'aides d'État à prendre en considération pour l'analyse de compatibilité des aides en cause sont les suivantes:

— pour la période du 3 octobre 2000 au 2 février 2001, l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement en vigueur depuis 1994 (ci-après, l'encadrement de 1994) ([18]),

— pour la période du 3 février 2001 au 31 décembre 2004, l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement en vigueur à partir de 2001 (ci-après, l'encadrement de 2001) ([19]).

(92) En vertu des dispositions de l'encadrement de 1994 (point 3.4), la Commission peut déroger au principe de l'interdiction des aides au fonctionnement si ces dernières sont limitées à la stricte compensation des surcoûts de production par rapport aux coûts de production traditionnels, si elles sont temporaires et dégressives et si elles constituent un incitant à opérer plus rapidement une réduction de la pollution ou l'introduction d'une utilisation plus rationnelle des ressources.

(93) Le même point 3.4 précise qu'un allègement temporaire de taxes écologiques nouvelles peut être autorisé lorsqu'il se révèle nécessaire pour compenser une perte de compétitivité, spécialement au niveau international, un facteur supplémentaire à prendre en considération étant la contrepartie exigée des entreprises en matière de réduction de la pollution. Cette disposition s'applique également aux allègements de taxes instaurés sur la base de la législation communautaire.

(94) Outre le fait que, comme indiqué dans le cadre de l'analyse à la lumière du point 5.5.4 des lignes directrices agricoles de 2000, les aides ne sont pas temporaires ni dégressives et ne comportent aucun élément incitatif, la Commission constate que rien, dans les informations dont elle dispose, ne prouve que les aides soient limitées à la stricte compensation d'un surcoût de production par rapport aux coûts de production traditionnels. Les aides ne remplissent donc pas les conditions du considérant 92 qui leur permettraient d'être déclarées compatibles avec le marché commun.

(95) De surcroît, les conditions du considérant 93 ne sont pas pertinentes en l'espèce, car les aides ne portent pas sur des taxes nouvelles (les accises existaient bien avant la période couverte par les deux procédures: pour citer un exemple, l'article 24, paragraphe 3, de la loi n° 388 du 23 décembre 2000, qui introduit une exonération totale d'accises pour la période du 1er janvier au 30 juin 2001, fait référence à la loi n° 662 de 1996 qui traitait déjà de questions d'accises et renvoyait elle-même au décret législatif n° 504/1995, qui codifie les dispositions légales concernant la taxation de la production et de la consommation). La Commission relève à cet égard que les autorités italiennes n'ont pas contesté la nature de taxe existante des taxes examinées. En outre, elles n'ont, à aucun moment, soutenu que ces taxes auraient été récemment instaurées (voir les considérants 40 et 45).

(96) Les aides en cause ne peuvent donc pas être déclarées compatibles avec le marché commun sur la base des dispositions de l'encadrement de 1994.

(97) L'encadrement de 2001, quant à lui, établit une distinction entre les nouvelles taxes (en son point 51.1) et les taxes existantes (en ses points 51.2 et 52).

(98) La Commission constate que les accises qui ont fait l'objet d'exonérations doivent être considérées comme des taxes existantes au cours de la période considérée, puisque, outre les considérations développées au considérant 95, les exonérations ont été décidées année par année dans la loi de finances et non dans une loi quelconque qui aurait été adoptée, avec des dérogations automatiques, à un quelconque moment de cette même période. De plus, ainsi que la Commission l'a relevé au considérant 95 ci-dessus, les autorités italiennes n'ont pas contesté la nature de taxes existantes des taxes examinées et n'ont, à aucun moment, soutenu que ces taxes auraient été récemment instaurées.

(99) Le point 51.2 de l'encadrement de 2001, comme indiqué au considérant 40, prévoit la possibilité d'appliquer aux taxes existantes les conditions d'autorisation applicables aux taxes nouvelles, énoncées en son point 51.1, lorsque les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies:

— la taxe en cause doit avoir un effet positif appréciable en termes de protection de l'environnement,

([18]) JO C 72 du 10.3.1994, p. 3.
([19]) Voir note 5.

— les dérogations en faveur des entreprises bénéficiaires de la dérogation doivent avoir été décidées lors de l'adoption de la taxe ou doivent devenir nécessaires en raison d'une modification significative des conditions économiques, qui place les entreprises dans une situation concurrentielle particulièrement difficile. Dans cette dernière hypothèse, le montant de la réduction de la taxe ne peut excéder l'augmentation de charges qui résulte de la modification des conditions économiques. Lorsque cette augmentation de charges disparaît, la réduction de taxe doit également disparaître.

(100) La Commission peut admettre qu'une taxe telle qu'une accise sur le gasoil de chauffage, qui a pour effet d'augmenter le prix de celui-ci, puisse amener les utilisateurs à diminuer leur consommation, et avoir ainsi un effet positif en termes de protection de l'environnement. Toutefois, ces exonérations ont été fixées année après année, et même avec une interruption entre le 1er juillet et le 31 décembre 2001 (voir considérant 27) et les autorités italiennes n'ont ni démontré, ni même soutenu que ces dérogations aient été décidées au moment de l'adoption de la taxe. Tout au contraire, elles ont souligné que ces dérogations avaient été adoptées pour faire face à un phénomène purement conjoncturel, à savoir l'augmentation du prix des carburants et des combustibles.

(101) Quant à l'argument des autorités italiennes selon lequel la Commission devrait raisonner comme si les exonérations avaient été décidées lors de l'adoption de la taxe, il ne peut être retenu. En effet, les autorités italiennes se réfèrent à la décision C(2005) 4436 de la Commission (au considérant 42 ci-dessus). Or, dans ladite décision (voir en particulier son considérant 74), la Commission avait fondé ses conclusions sur le fait que les exonérations avaient été décidées bien avant que l'encadrement des aides pour la protection de l'environnement de 2001 ne devienne applicable. Cependant, dans le cas présent, force est de constater que les premières exonérations en cause datent d'octobre 2000, autrement dit peu avant que l'encadrement précité devienne applicable. Il y a lieu de souligner qu'à aucun moment, les autorités italiennes ne se sont prévalues d'exonérations antérieurement accordées.

(102) Par ailleurs, en ce qui concerne la deuxième condition prévue par le point 51.2, deuxième tiret, les autorités italiennes n'ont pas fourni d'éléments attestant une modification significative des conditions économiques, qui aurait placé les entreprises dans une situation concurrentielle particulièrement difficile (voir considérant 88), ni la preuve que le montant de l'exonération n'a pas excédé l'augmentation de charges résultant de la modification des conditions économiques. En ce qui concerne, en particulier, la question de la situation concurrentielle, les chiffres des tableaux des considérants 42 et 46 ne contiennent aucun élément comparatif et ne permettent donc pas de mettre en évidence une quelconque dégradation de la situation concurrentielle des entreprises serricoles italiennes. À ce propos, il convient également de souligner que la flambée des prix des produits pétroliers a frappé toute l'Europe, et pas seulement l'Italie.

(103) Comme une des deux conditions visées au considérant 99 n'est pas remplie, les dispositions du point 51.2, et, par voie de conséquence, du point 51.1, de l'encadrement de 2001 ne peuvent être appliquées.

(104) À titre subsidiaire, même si les dispositions du point 51.2 avaient été applicables, les exonérations en cause n'auraient pu être acceptées au titre du point 51.1. En effet, ledit point prévoit ce qui suit:

«Lorsqu'un État membre introduit une nouvelle taxe pour des raisons environnementales, dans un secteur d'activité ou sur des produits, en l'absence d'une harmonisation fiscale communautaire ou lorsque la taxe envisagée par l'État membre est supérieure au taux fixé par la norme communautaire, la Commission est d'avis que des décisions d'exemption d'une durée de dix ans sans dégressivité peuvent être justifiées dans deux hypothèses:

a) lorsque ces exonérations sont soumises à la conclusion d'accords entre l'État membre concerné et les entreprises bénéficiaires, dans lesquels les entreprises ou associations d'entreprises s'engagent à atteindre des objectifs de protection de l'environnement au cours de la période d'octroi des exonérations, ou lorsque les entreprises s'engagent à conclure des accords volontaires ayant la même portée. Ces accords ou engagements peuvent notamment porter sur la réduction de la consommation d'énergie, la réduction des émissions ou toute autre action en faveur de l'environnement. Le contenu de ces accords doit être négocié par chaque État membre et sera apprécié par la Commission lors de la notification des projets d'aides. L'État membre doit organiser un suivi précis de la réalisation des engagements souscrits par les entreprises ou les associations d'entreprises. Les accords conclus entre l'État membre et les entreprises ou associations d'entreprises concernées doivent prévoir les modalités de sanction en cas de non-réalisation des engagements.

Ces dispositions sont également applicables lorsqu'un État membre soumet une réduction fiscale à des conditions ayant le même effet que les accords ou engagements susvisés;

b) ces exonérations peuvent ne pas être soumises à la conclusion d'accords entre l'État membre et les entreprises bénéficiaires si les conditions alternatives suivantes sont réunies:

— quand la réduction porte sur une taxe communautaire, le montant effectivement payé par les entreprises après réduction doit rester supérieur au minimum communautaire, à un niveau tel qu'il incite les entreprises à agir pour l'amélioration de la protection de l'environnement,

— quand la réduction porte sur une taxe nationale prise en l'absence de taxe communautaire, les entreprises bénéficiaires de la réduction doivent néanmoins payer une partie significative de la taxe nationale.»

(105) En l'espèce, les accises appliquées étaient, certes (avant exonération ou réduction), supérieures au niveau de taxation harmonisé (voir considérants 43 et 46), mais il n'apparaît pas que des accords tels que ceux visés au point 51.1.a) aient été conclus entre l'État membre et les bénéficiaires ou été souscrits volontairement par ces derniers (aucun accord n'a été notifié à la Commission). Les autorités italiennes ont d'ailleurs souligné que les exonérations litigieuses avaient été accordées pour faire face à une conjoncture difficile et n'ont jamais fait état d'une quelconque contrepartie environnementale de la part des bénéficiaires.

(106) La dérogation à la conclusion d'accords, visée au point 51.1.b), ne peut être appliquée en l'espèce, puisque, durant la partie de la période considérée postérieure à la mise en application de l'encadrement de 2001, les producteurs sous serre ont bénéficié d'une exonération totale d'accises et n'ont donc pas payé un montant supérieur au minimum communautaire ([20]), d'un niveau susceptible de les inciter à agir pour l'amélioration de la protection de l'environnement, comme le prévoit l'encadrement lorsque la réduction porte sur une taxe communautaire.

(107) Le point 52 de l'encadrement de 2001 indique toutefois que, lorsqu'une taxe existante fait l'objet d'une augmentation significative et que l'État membre estime que des dérogations sont nécessaires pour certaines entreprises, les conditions prévues au point 51.1 pour les nouvelles taxes sont applicables par analogie. Il y a donc lieu d'examiner avant tout si les accises ont fait l'objet d'une augmentation significative.

(108) À la lecture du tableau du considérant 46, il apparaît que les accises n'ont pas augmenté de manière significative, puisque leur évolution a été la suivante: – 5,4 % au cours de la période 1999/2000, – 6,98 % au cours de la période 1999/2001, + 1,9 % au cours de la période 1999/2002 et + 1,3 % au cours de la période 1999/2003. D'une année à l'autre, l'évolution des accises a été la suivante: v 5,4 % entre 1999 et 2000, – 1,6 % entre 2000 et 2001, + 9,5 % entre 2001 et 2002 et – 0,5 % entre 2002 et 2003. Il apparaît donc que les accises n'ont pas cessé de diminuer, sauf entre 2001 et 2002. L'augmentation enregistrée au cours de cette période ne peut toutefois pas être considérée comme significative, car dans les faits, elle n'a eu pratiquement aucun effet sur l'évolution du prix à la consommation du gasoil de chauffage (d'après les indications du tableau, le prix à la consommation du gasoil de chauffage au cours de ces deux années n'a augmenté que de 2,2 %). Les dispositions du point 52 de l'encadrement de 2001 ne sont donc pas applicables en l'espèce.

(109) Enfin, le point 53 de l'encadrement de 2001 indique que lorsque les réductions portent sur une taxe qui fait l'objet d'une harmonisation communautaire et si la taxe nationale est inférieure ou égale au minimum communautaire, […] les éventuelles exonérations doivent remplir les conditions fixées aux points 45 et 46 et, en tout état de cause, faire l'objet d'une autorisation expresse pour déroger au minimum communautaire.

(110) Le point 45 de l'encadrement de 2001 indique que la durée de l'aide doit être limitée à cinq années en cas d'aide dégressive et que l'intensité de l'aide peut atteindre 100 % des surcoûts ([21]) la première année, mais doit baisser de façon linéaire pour arriver à un taux zéro à la fin de la cinquième année.

(111) Le point 46 de l'encadrement de 2001 indique qu'en cas d'aide non dégressive, la durée de l'aide est également limitée à cinq années et l'intensité de l'aide est limitée à 50 % des surcoûts.

(112) Dans le cas d'espèce, la Commission a déjà constaté que les aides en cause n'étaient pas dégressives (voir considérant 88). En conséquence, seules les dispositions du point 46 de l'encadrement pourraient leur être applicables. Cependant, aucune des informations fournies par les autorités italiennes ne permet à la Commission de conclure que l'intensité des aides a été limitée à 50 % des surcoûts de production engendrés par les accises par rapport aux prix de marché des produits obtenus sous serre.

(113) Les aides en cause ne peuvent donc pas être considérées comme admissibles sur la base des dispositions du point 46 ni, par voie de conséquence, sur la base des dispositions du point 53 de l'encadrement de 2001.

([20]) 13 EUR par 1 000 kg pour la période 2000-2003 et 21 EUR par 1 000 litres – voir considérant 43.

([21]) Les surcoûts en question sont définis au point 43 de l'encadrement: il s'agit des surcoûts de production par rapport aux prix de marché des produits en cause.

(114) Les considérations développées ci-dessus aux considérants 94 à 112 montrent que les aides en cause ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le marché commun sur la base des dispositions de l'encadrement de 2001.

(115) En ce qui concerne le reste des arguments avancés par les autorités italiennes aux divers stades de l'examen du dossier, la Commission constate qu'aucun élément d'information fourni ne permet de lever les doutes exprimés au considérant 34 b). L'argument évoqué au considérant 43, selon lequel la mesure prise au niveau italien peut être compatible avec le marché commun si les bénéficiaires paient le montant minimum établi au niveau communautaire est, quant à lui, dénué de pertinence puisque les producteurs sous serre ont bénéficié d'une exonération totale d'accises pendant la quasi-totalité de la période considérée et n'ont donc pas payé de taxes.

(116) Les arguments avancés par la partie tierce qui a communiqué ses observations après la première ouverture de procédure n'apportent pas non plus d'éléments plaidant en faveur de la compatibilité des aides avec le marché commun. En effet, en ce qui concerne la précarité dans laquelle verseraient les exploitations bénéficiaires en cas de déclaration d'incompatibilité et de récupération de l'aide, il convient de rappeler que la récupération d'une aide incompatible est nécessaire afin de restaurer le statu quo ex ante, c'est-à-dire la situation sans distorsion de concurrence antérieure à l'octroi des aides. Le fait que certaines entreprises ne soient plus viables n'est que la conséquence de la concurrence qui sévit dans des conditions d'économie de marché. Par ailleurs, rien ne prouve qu'une baisse de la consommation de gasoil diminuerait forcément la qualité des produits obtenus (à la rigueur, cette baisse pourrait juste retarder quelque peu la maturation ou la croissance). Enfin, la référence à la situation dans d'autres pays pour justifier l'absence de distorsion de concurrence est sans pertinence. Il suffit à cet égard de constater que l'exonération permet d'améliorer la position concurrentielle des producteurs sous serre italiens par rapport à ceux des autres pays en question, le point de comparaison à prendre en compte étant la situation qui prévaudrait en l'absence d'exonération en Italie.

XI. **CONCLUSION**

(117) La Commission constate que l'Italie a illégalement mis à exécution les aides en question en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité. L'analyse effectuée ci-dessus montre que les aides en cause ne peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun, puisqu'elles ne remplissent pas les conditions pertinentes des lignes directrices agricoles de 2000 et de 2007 ni celles des encadrements de 1994 et de 2001. En outre, il a été démontré que la simple existence de directives ne saurait justifier l'application de mesures susceptibles de créer des distorsions de concurrence et les autorités italiennes n'ont pas levé tous les doutes exprimés par la Commission lors des ouvertures de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(118) Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, lorsque des décisions négatives sont prises en cas d'aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné adopte toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire (dans le cas d'espèce, les producteurs sous serre). L'Italie doit donc prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de ses bénéficiaires l'aide incompatible octroyée, dont le montant correspond à la différence entre l'exonération totale d'accises accordée et le taux d'accise réduit accordé aux autres opérateurs du secteur agricole. Conformément aux dispositions du point 42 de la communication de la Commission «Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun» ([22]), l'Italie dispose d'un délai de quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente décision pour exécuter cette dernière. L'aide à récupérer est majorée des intérêts courus conformément au règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([23]) concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil.

(119) Néanmoins, toute aide individuelle octroyée au titre du présent régime qui remplit, au moment de l'octroi, les conditions énoncées par un règlement de la Commission adopté sur la base de l'article 2 du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil ([24]) (règlement de minimis) est considérée comme ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

(120) Lorsque les aides en cause ont été accordées, il n'existait pas encore de dispositions communautaires régissant les aides de minimis dans le secteur agricole.

(121) Les premières dispositions communautaires qui ont été adoptées en la matière ont été celles du règlement (CE) n° 1860/2004 de la Commission du 6 octobre 2004 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche ([25]).

(122) Conformément au règlement (CE) n° 1860/2004, les aides n'excédant pas 3 000 EUR par bénéficiaire sur une période de trois ans (ce montant comprend l'aide de minimis octroyée à une entreprise) n'affectent pas les échanges entre États membres, ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence et ne relèvent pas, par conséquent, de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

([22]) JO C 272 du 15.11.2007, p. 4.
([23]) JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.
([24]) JO L 142 du 14.5.1998, p. 1.
([25]) JO L 325 du 28.10.2004, p. 4.

(123) En application de l'article 5 du règlement (CE) nº 1860/2004, il en va de même pour les aides octroyées avant l'entrée en vigueur dudit règlement si celles-ci remplissent toutes les conditions fixées à ses articles 1er et 3.

(124) Le 1er janvier 2008, le règlement (CE) nº 1860/2004 a été remplacé par le règlement (CE) nº 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles ([26]), qui augmente le montant de l'aide de minimis à 7 500 EUR par bénéficiaire sur une période de trois exercices fiscaux, quels que soient la forme et l'objectif des aides, dans les limites du montant maximal par État membre correspondant à 0,75 % de la valeur de la production annuelle.

(125) L'article 6, paragraphe 1, dudit règlement dispose que «le présent règlement s'applique aux aides accordées avant le 1er janvier 2008 aux entreprises du secteur de la production de produits agricoles, à condition que lesdites aides remplissent toutes les conditions fixées aux articles 1 à 4, à l'exception de l'exigence de la référence explicite au présent règlement, visée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa».

(126) Dans ce contexte, la Commission ne considère pas comme aides d'État les réductions fiscales qui ne dépassent pas 3 000 EUR à condition qu'au moment de leur octroi, elles soient conformes aux dispositions du règlement (CE) nº 1860/2004, ni les réductions fiscales qui ne dépassent pas 7 500 EUR, pour autant qu'au moment de leur octroi, elles soient conformes aux dispositions du règlement (CE) nº 1535/2007,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le régime d'aides sous forme d'exonération d'accises sur le gasoil utilisé pour le chauffage des serres, appliqué illégalement par l'Italie du 3 octobre 2000 au 30 juin 2001, ainsi que pendant les années 2002, 2003 et 2004, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

1. L'Italie est tenue de se faire rembourser par les bénéficiaires l'aide incompatible octroyée au titre du régime visé à l'article 1er.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective.

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

Article 3

La récupération de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1er est immédiate et effective.

L'Italie veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes:

a) la liste des bénéficiaires qui ont reçu une aide au titre du régime visé à l'article 1er et le montant total reçu par chacun d'eux dans le cadre de ce régime;

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

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

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

L'Italie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée au titre du régime visé à l'article 1er. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2009.

Par la Commission

Mariann FISCHER BOEL

Membre de la Commission

([26]) JO L 337 du 21.12.2007, p. 35.