DÉCISION (UE) 2015/2432 DE LA COMMISSION

du 18 septembre 2015

sur l'aide d'État SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] octroyée par l'Allemagne pour les tests de qualité du lait dans le cadre de la loi sur le lait et les matières grasses

[notifiée sous le numéro C(2015) 6295]

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément à la disposition précitée ([1]),

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettres du 28 novembre 2011 et du 27 février 2012, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a demandé à l'Allemagne des informations complémentaires concernant le rapport annuel de 2010 sur les aides d'État dans le secteur agricole, transmis par l'Allemagne conformément à l'article 21, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil ([2]). L'Allemagne a répondu aux questions de la Commission par lettres du 16 janvier 2012 et du 27 avril 2012. Au regard des réponses de l'Allemagne, il est apparu que celle-ci avait accordé une aide d'État au secteur laitier allemand, au titre de la Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (ci-après la «loi sur le lait et les matières grasses» ou «MFG») de 1952.

(2) Par lettre du 2 octobre 2012, la Commission a informé l'Allemagne que les mesures en cause avaient été enregistrées en tant qu'aide non notifiée sous le numéro SA.35484 (2012/NN). Par lettres du 16 novembre 2012 et des 7, 8, 11, 13, 14, 15 et 19 février, 21 mars, 8 avril, 28 mai, 10 et 25 juin et 2 juillet 2013, l'Allemagne a fourni de plus amples informations.

(3) Par lettre du 17 juillet 2013 [C(2013) 4457 final], la Commission a communiqué à l'Allemagne sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE ([3]) à l'égard de certaines sous-mesures exécutées au titre de la loi sur le lait et les matières grasses (ci-après la «décision d'ouverture de la procédure»). Dans la même lettre, la Commission a constaté que d'autres sous-mesures étaient compatibles avec le marché intérieur, soit pour la période du 28 novembre 2001 au 31 décembre 2006, soit pour la période commençant au 1er janvier 2007, soit pour les deux périodes, ou qu'elles ne constituaient pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ou n'entraient pas dans le champ d'application des dispositions relatives aux aides d'État (ci-après la «décision positive»).

(4) En ce qui concerne les aides visées par la présente décision, qui se rapportent aux tests de qualité du lait effectués dans le Bade-Wurtemberg et en Bavière, la Commission a constaté leur compatibilité avec le marché intérieur pour la période allant du 28 novembre 2001 au 31 décembre 2006.

(5) En revanche, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur des tests de qualité du lait similaires effectués au cours de la période commençant au 1er janvier 2007.

(6) La présente décision se réfère exclusivement aux tests de qualité du lait effectués à partir du 1er janvier 2007.

([1]) JO C 7 du 10.1.2014, p. 8.

([2]) Règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

([3]) Avec effet au 1er décembre 2009, les articles 107 et 108 TFUE ont remplacé les articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne (ci-après le «TCE»). Les articles 87 et 88 TCE et les articles 107 et 108 TFUE sont substantiellement identiques. Dans le cadre de la présente décision, les références aux articles 107 et 108 TFUE doivent être comprises, le cas échéant, comme des références aux articles 87 et 88 TCE.

(7) Par lettre du 20 septembre 2013, l'Allemagne a formulé ses observations sur la décision d'ouverture de la procédure.

(8) La décision d'ouverture de la procédure a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne ([4]). La Commission a invité les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois.

(9) Au total, la Commission a reçu 19 communications d'observations de la part de parties intéressées. L'une de ces parties intéressées a demandé à la Commission que son identité ne soit pas révélée, en avançant des motifs valables à cet effet. Sept des 19 communications des parties — au nombre desquelles ne figurait pas celle mentionnée ci-devant — faisaient référence aux mesures concernant les tests de qualité du lait visées par la présente décision.

(10) Les observations reçues ont été transmises à l'Allemagne par lettres des 27 février, 3 mars et 3 octobre 2014, sans que soit révélée l'identité de la partie susmentionnée.

(11) Dans un premier temps, l'Allemagne ne s'est pas exprimée sur les observations communiquées par les parties intéressées en février 2014. Par lettre du 3 décembre 2014, elle a pris position sur des observations supplémentaires présentées le 8 juillet 2014.

2. **DESCRIPTION DES MESURES**

(12) Sont décrites ci-après les aides financières concernant les tests de qualité du lait effectués dans le Bade-Wurtemberg et en Bavière, désignées respectivement en tant que sous-mesures BW 1 et BY 1 dans la décision d'ouverture de la procédure, et sur la compatibilité avec le marché intérieur desquelles la Commission a émis des doutes pour la période commençant au 1er janvier 2007.

Motifs d'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE par la Commission

(13) La MFG est une loi fédérale entrée en vigueur en 1952; depuis lors, elle a été modifiée à plusieurs reprises et en dernier lieu le 31 octobre 2006. Elle fixe le cadre juridique des mesures d'aide visées par la présente décision et sa validité dans le temps n'est pas limitée.

(14) Comme l'Allemagne l'a indiqué, les tests de qualité du lait effectués en Bavière ne sont pas financés uniquement à partir des prélèvements sur le lait, mais aussi à partir de ressources du budget général du Land.

(15) L'article 22, paragraphe 1, de la MFG habilite les Länder allemands à imposer un prélèvement sur le lait au niveau des laiteries, en fonction des quantités de lait livrées. Les prélèvements appliqués par les Länder vont jusqu'à 0,0015 EUR par kg de lait.

(16) L'Allemagne a expliqué que le prélèvement sur le lait imposé dans les différents Länder ne s'appliquait pas aux produits importés. En revanche, les produits exportés peuvent être soumis à ce prélèvement.

(17) L'article 22, paragraphe 2, MFG prévoit que les ressources tirées du prélèvement sur le lait ne peuvent être utilisées que pour:

1) la promotion et la préservation de la qualité, sur la base de dispositions d'exécution déterminées;

2) l'amélioration de l'hygiène au cours de la production, de la livraison, du traitement, de la transformation et de la distribution du lait et des produits laitiers;

3) le contrôle des caractéristiques de production laitière;

4) l'apport de conseils aux exploitations sur des questions relatives au secteur de la production laitière et la formation professionnelle continue des jeunes travailleurs dans le secteur laitier;

5) la publicité en vue d'augmenter la consommation de lait et de produits laitiers;

6) l'accomplissement des missions conférées en application de la loi sur le lait et les matières grasses.

([4]) Voir la note de bas de page no 1. Une notification avait auparavant été adressée à l'Allemagne par lettre du 9 décembre 2013.

(18) L'article 22, paragraphe 2 *bis*, de la MFG prévoit que, par dérogation au paragraphe 2, les ressources obtenues au titre du paragraphe 1 peuvent également être utilisées pour:

1) la réduction de coûts structurels accrus en matière de collecte dans le cadre de la livraison du lait et de la crème entre le producteur et la laiterie;

2) la réduction de coûts de transport accrus dans le cadre de la livraison du lait entre laiteries, pour autant que cette livraison soit nécessaire pour garantir l'approvisionnement en lait de consommation de la zone de distribution des laiteries destinataires de la livraison; et

3) la promotion de la qualité dans le cadre de la distribution centralisée de produits laitiers.

(19) L'article 22, paragraphe 4, de la MFG prévoit que les contributions et redevances versées par les laiteries ou leurs groupements à des organismes du secteur laitier aux fins énoncées au paragraphe 2 peuvent être acquittées, en tout ou en partie, au moyen des recettes tirées du prélèvement sur le lait.

(20) Le Bade-Wurtemberg et la Bavière appliquent des mesures d'aide financière pour les analyses de la qualité du lait, désignées respectivement en tant que sous-mesures BW 1 et BY 1 dans la décision d'ouverture de la procédure. Le total des fonds déboursés (somme des ressources utilisées par les deux Länder, y compris, dans le cas de la Bavière, les ressources provenant du budget général du Land) s'élevait à environ 9 millions d'EUR par an.

(21) Conformément à l'article 10 de la MFG, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 1, du Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch (ci-après le «règlement sur la qualité du lait» ou «MGV») du 9 juillet 1980 ([5]), les acquéreurs du lait doivent analyser ou faire analyser chaque livraison de lait afin d'en évaluer la qualité sur la base des critères suivants:

— teneur en matières grasses,

— teneur en protéines,

— teneur en bactéries,

— teneur en cellules somatiques, et

— point de congélation.

(22) Les analyses mentionnées à l'article 1er, paragraphe 1, du MGV sont obligatoires pour le lait acheté par les laiteries situées en Allemagne (acquéreurs de lait).

(23) Les Länder autres que le Bade-Wurtemberg et la Bavière, y compris ceux qui n'appliquent pas de prélèvement sur le lait, n'accordent aucune aide financière pour les tests de qualité du lait.

(24) Les bases juridiques énoncées ci-après régissent la mise en œuvre des sous-mesures BW 1 et BY 1:

— article 22, paragraphe 2, point 1, de la loi sur le lait et les matières grasses,

— règlement sur la qualité du lait du 9 juillet 1980,

— règlement d'exécution du règlement sur la qualité du lait du 18 mai 2004 ([6]),

— notification de l'agrément de l'organisme de contrôle du lait Milchprüfring Baden-Württemberg eV, dans sa version du 21 juillet 2004 ([7]),

— articles 23 et 44 du Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (règlement financier du Land de Bade-Wurtemberg),

— Verordnung über eine Umlage für Milch (règlement relatif à un prélèvement sur le lait, ci-après le «BayMilchUmlV») du 17 octobre 2007 ([8]) (Bavière),

([5]) BGBl. I, p. 878 et 1081, modifié en dernier par l'article 1er du règlement du 17 décembre 2010 (BGBl. I, p. 2132).
([6]) GBl. no 8, p. 350.
([7]) Staatsanzeiger no 30 du 2 août 2004.
([8]) GVBl. 2007, p. 727, modifié en dernier par règlement du 29 novembre 2012.

— Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen (règlement sur l'application de prélèvements dans le secteur laitier) du 18 mai 2004 (Bade-Wurtemberg) ([9]), rendu caduc par le règlement du ministère des affaires rurales et de la protection des consommateurs du 14 février 2013 abrogeant le règlement sur l'application de prélèvements dans le secteur laitier,

— articles 23 et 44 du Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (ci-après le «règlement financier du Land de Bavière»).

(25) Dès la procédure d'examen préliminaire, l'Allemagne a affirmé que ces mesures ne constituaient pas une aide, pour les motifs ci-après.

(26) D'après l'Allemagne, les paiements effectués viseraient à compenser des dépenses nécessaires engagées par les Milchprüfringe (organismes chargés de tester la qualité du lait) pour l'accomplissement des missions de puissance publique qui leur sont confiées. Ces analyses permettraient de garantir la sécurité des produits afin de protéger la santé des consommateurs et d'approvisionner la population en produits de haute qualité.

(27) Selon l'Allemagne, les analyses supplémentaires effectuées sur le lait cru, qui vont bien au-delà des exigences du MGV, revêtent une importance particulière. Elles permettraient aux Milchprüfringe de mettre en place un système de suivi afin de détecter la présence d'inhibiteurs de croissance bactérienne; grâce à ce système, la présence d'inhibiteurs dans les livraisons de lait pourrait être détectée de manière ciblée en cas de suspicion et, le cas échéant, sanctionnée. La Commission fait observer que les aides financières octroyées pour la réalisation de ces analyses supplémentaires feront l'objet d'une décision distincte.

(28) Après que la Commission a, par lettre du 2 octobre 2012, qualifié l'ensemble des mesures appliquées au titre de la MFG d'aides d'État non notifiées, le Bade-Wurtemberg et la Bavière ont décidé d'un commun accord de suspendre le remboursement des coûts afférents aux tests officiels de la qualité du lait, qui étaient précédemment soutenus grâce aux ressources tirées du prélèvement sur le lait. À la place, le secteur laitier rembourserait directement les dépenses aux Milchprüfringe. Étant donné que l'essentiel (environ 80 %) des ressources financières tirées du prélèvement sur le lait appliqué dans le Bade-Wurtemberg était affecté à l'analyse officielle des livraisons de lait susmentionnée, le Bade-Wurtemberg a, dans ce contexte, pour des raisons de simplification administrative et de réduction de la bureaucratie, renoncé complètement à la perception du prélèvement sur le lait à partir du 1er janvier 2013. En Bavière, en revanche, l'abandon du remboursement des frais a été compensé par une diminution du taux du prélèvement.

Observations de l'Allemagne du 20 septembre 2013

(29) En ce qui concerne les sous-mesures en cause BY 1 et BW 1, l'Allemagne a formulé les observations exposées ci-après, qui ont fait l'objet d'une concertation entre les deux Länder concernés.

(30) Selon l'Allemagne, la prise en charge des coûts des contrôles de routine concernant la qualité du lait est également conforme au droit après la période 2001-2006. L'exécution des contrôles par le Milchprüfring Bayern eV (ci-après le «MPBY») et le Milchprüfring Baden-Württemberg eV (ci-après le «MPBW») ne donne lieu à aucune aide, dans la mesure où cette activité ne favorise nullement le secteur laitier au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Même s'il s'agissait d'une aide (ce que l'Allemagne réfute), il y aurait lieu de la considérer comme une aide existante. D'après l'Allemagne, les mesures BY 1/BW 1 sont, en tout état de cause, compatibles avec le marché intérieur. C'est uniquement pour des raisons de sécurité juridique que le Land de Bavière a suspendu provisoirement le financement à partir du prélèvement. Dans le Bade-Wurtemberg, c'est exclusivement pour des raisons liées à la sécurité juridique et à la situation spécifique et particulière de ce Land que le financement à partir du prélèvement sur le lait et la perception de celui-ci auraient été globalement suspendus à la date du 31 décembre 2012.

(31) Les mesures BY 1/BW 1 ne comportent aucune aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, dans la mesure où les laiteries ne sont pas favorisées par les contrôles effectués par le MPBY et le MPBW. En particulier, les laiteries ne sont pas exonérées de coûts qu'elles devraient normalement supporter. Il est incorrect de considérer des coûts supportés pour assurer le respect d'obligations légales nationales comme des frais d'exploitation classiques que les entreprises concernées, c'est-à-dire les laiteries, devraient normalement supporter elles-mêmes.

(32) Les coûts qu'une entreprise doit «normalement» supporter sont déterminés par les normes prévues en droit national (contrôle accessoire). Cela soulève la question de savoir quelles sont les charges qu'une entreprise doit «normalement» supporter conformément au droit national. Sur ce point, la Cour de justice a reconnu, en ce qui concerne les régimes fiscaux, qu'il n'y a pas d'avantage (sélectif) pertinent au regard du droit des aides d'État lorsque différents régimes fiscaux s'appliquent dans différentes régions d'un État membre. À cet égard, le cadre de référence des régimes fiscaux ne doit pas nécessairement être défini dans les limites du territoire de l'État membre concerné, en sorte qu'une mesure octroyant un avantage dans une partie seulement du territoire national n'est pas de ce seul fait sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ([10]).

([9]) GBl., p. 350.
([10]) Arrêt du 6 septembre 2006 dans l'affaire C-88/03, Portugal/Commission, ECLI:EU:C:2006:511, points 56 et suiv.

(33) Le même principe doit s'appliquer à la prise en charge des coûts des contrôles de qualité du lait. Compte tenu des compétences partagées au niveau fédéral, la «charge normale» résulte exclusivement, en Allemagne, de l'effet combiné du droit fédéral et du droit des Länder. Dans cette perspective, les coûts du contrôle du lait ne constituent donc pas des frais d'exploitation classiques des laiteries.

(34) Le droit fédéral ne prévoit pas que les laiteries doivent supporter les coûts des analyses de qualité. La prise en charge de ces coûts ne découle ni de la MFG, ni du MGV. L'article 1er, paragraphe 1, du MGV dispose que «[l]es acquéreurs de lait doivent analyser ou faire analyser chaque livraison de lait afin d'en évaluer la qualité […] conformément à l'article 2, paragraphes 1 à 8».

(35) Il ressort simplement de l'article 2, paragraphe 8, du MGV qu'en principe, ce ne sont pas les laiteries, mais les organismes d'analyse agréés qui procèdent aux analyses: «Les analyses peuvent uniquement être effectuées par un organisme d'analyse qui est agréé par un organisme compétent en vertu du droit du Land. L'organisme compétent en vertu du droit du Land peut autoriser la réalisation des analyses par l'acquéreur lui-même».

(36) Par conséquent, le droit fédéral (MFG et MGV) prévoit uniquement que les acquéreurs du lait sont soumis à une obligation d'analyse. La compétence relative à l'organisation concrète du contrôle du lait (y compris la prise en charge des coûts) est dès lors confiée aux Länder, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la MFG.

(37) C'est donc le droit du Land qui détermine si l'analyse doit être effectuée par un organisme d'analyse ou par l'acquéreur lui-même. De même, chaque Land est habilité à régler la question de l'obligation de prise en charge des coûts (par l'acquéreur ou par l'organisme d'analyse). C'est pourquoi il existe en Allemagne différentes règles relatives à l'obligation de prise en charge des coûts. Celles-ci constituent dans chaque cas le cadre de référence aux fins de déterminer les coûts qu'une entreprise doit «normalement» supporter au sens de la jurisprudence précitée.

(38) Ainsi, en Bavière, c'est le MPBY qui est chargé du contrôle du lait; il s'agit du seul organisme d'analyse agréé en Bavière et en tant qu'organisation de contrôle neutre, il assure des missions publiques et est donc soumis à un contrôle permanent de l'État. Les coûts supportés par le Milchprüfring à cet égard sont couverts en partie par le prélèvement visé à l'article 22 de la MFG et en partie, comme indiqué par l'Allemagne, par des ressources du budget général. Dans la mesure où les Länder sont compétents pour réglementer l'obligation de prise en charge des coûts sur leur territoire, le fait qu'au sein d'un Land l'analyse de qualité soit financée, en tout ou en partie, par le prélèvement sur le lait ne favorise pas certaines entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Le droit fédéral ne constitue pas le cadre de référence approprié pour l'obligation de prise en charge des coûts. Le fait qu'un tel financement (partiel) à partir du prélèvement sur le lait ne soit pas pratiqué dans les Länder autres que le Bade-Wurtemberg et la Bavière est donc dénué de pertinence.

(39) En Bavière et au Bade-Wurtemberg, toutes les entreprises doivent supporter les coûts dans une égale mesure. Il n'y a donc pas d'avantage (sélectif).

(40) Un autre élément tend à démontrer que les laiteries ne bénéficient d'aucun avantage pertinent au regard du droit des aides d'État: en effet, elles ne sont pas exonérées de coûts qu'elles devraient normalement supporter puisqu'en contrepartie elles doivent verser une contribution plus élevée au titre du prélèvement sur le lait. Le prélèvement est utilisé pour le financement partiel des contrôles du lait. Lorsque le financement des contrôles du lait à partir du prélèvement a été suspendu — en raison de la procédure entamée par la Commission —, le taux du prélèvement a également été abaissé. En contrepartie, la rétribution des laiteries pour les contrôles de qualité a augmenté afin de compenser la diminution du financement provenant du prélèvement. La Cour a conclu, à cet égard, qu'il n'y a pas d'avantage lorsqu'une contribution correspond au coût économique réel des prestations fournies en contrepartie ([11]). Un tel lien entre prestation et contrepartie existe pour les taxes (parafiscales) si celles-ci ont été prélevées à des fins spécifiques. Comme la Commission l'a également constaté ([12]), un tel «lien d'affectation» existe en l'espèce. Étant donné que dans le cas présent, la prestation (contribution au prélèvement) est supérieure à la contrepartie (réduction des coûts de contrôle du lait), il y a lieu d'exclure l'existence d'un avantage pertinent au regard du droit des aides d'État.

(41) À titre subsidiaire, l'Allemagne a fait valoir que les sous-mesures en cause étaient des aides existantes.

(42) D'après elle, le financement des contrôles à partir du prélèvement est basé sur l'article 22, paragraphe 2, point 1, de la MFG. Le soutien octroyé au titre de l'article 22, paragraphe 2, point 1, de la MFG constitue (tout au plus) une aide existante et bénéficie donc de la protection des acquis. Le caractère d'aide existante que revêt ce soutien n'est remis en question ni par d'éventuelles modifications, ni par des mesures utiles.

([11]) Arrêt du 22 mai 2003 dans l'affaire C-355/00, Freskot, ECLI:EU:C:2003:298, point 84.
([12]) Décision d'ouverture de la procédure, points 265 et suiv.

(43) Conformément à l'article 1er, point b) i), du règlement (CE) nº 659/1999, la notion d'«aide existante» désigne, entre autres, «toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur». La MFG a été modifiée en 1952 et est depuis restée en vigueur sans subir de modifications significatives. Le régime d'aide a donc été instauré bien avant la date butoir pertinente (le 1er janvier 1958).

(44) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, première phrase, TFUE, une aide existante perd le bénéfice de la protection des acquis et est soumise à l'obligation de notification si elle est modifiée. Selon la jurisprudence constante et la pratique décisionnelle, l'existence d'une modification au sens de l'article 108, paragraphe 3, première phrase, TFUE ne peut être admise que si l'aide est modifiée substantiellement.

(45) Une modification n'est pertinente que si elle touche au «caractère essentiel» de l'aide, si l'aide est accordée sur une autre base juridique ou si la «portée du régime» est modifiée. Le régime d'aide (éventuel) n'a pas subi de modification substantielle depuis 1958. En particulier, l'article 22, paragraphe 2, de la MFG, sur lequel reposent les mesures visées par la présente décision, n'a subi que des modifications minimes et le point 1, déterminant ici, est resté entièrement inchangé. La modification concerne uniquement le point 5 de l'article 22, paragraphe 2, qui n'est pas pertinent en l'espèce.

(46) Les modifications apportées aux dispositions des différents Länder ne concernent ni la portée ni le caractère des mesures visées. L'article 22, paragraphe 2, de la MFG définit plutôt à quelles fins les ressources tirées d'un prélèvement conformément à l'article 22, paragraphe 1, de la MFG peuvent être utilisées. D'éventuelles modifications apportées à des règles de procédure isolées ne modifient l'aide existante au sens de l'article 108, paragraphe 3, première phrase, TFUE que si la compatibilité avec le marché intérieur en est affectée. Dans le cas de la Bavière, le règlement relatif au prélèvement sur le lait (BayMilchUmlV) ne règle que des points de détail concernant, par exemple, la perception du prélèvement; il en va de même pour le Bade-Wurtemberg. Les caractéristiques essentielles pour la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, à savoir l'origine des ressources (prélèvement visé à l'article 22, paragraphe 1) et les fins auxquelles elles sont utilisées (article 22, paragraphe 2), sont toutefois déjà établies de manière suffisante dans la MFG.

(47) De plus, les taux de prélèvement appliqués dans les deux Länder ont diminué continuellement depuis 1984. Des taux de prélèvement en baisse ne sauraient compromettre la compatibilité d'un régime d'aide.

(48) Le fait que certaines ressources aient pu être octroyées de manière isolée et strictement provisoire sur le fondement de la MFG ([13]) ne remet pas en cause le caractère d'aide existante de la mesure. Cette aide est octroyée sur la base de la MFG, qui constitue un régime d'aide et qui, par sa nature, ne décrit donc que de manière abstraite les aides individuelles. De plus, rien n'oblige à faire usage en permanence d'un régime d'aide.

(49) Les mesures utiles prévues dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole 2000-2006 ([14]) (ci-après les «lignes directrices 2000-2006») et dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 ([15]) (ci-après les «lignes directrices 2007-2013») ne sont pas applicables aux mesures concernées par la présente décision, de sorte que ces dernières restent des aides existantes. Les mesures utiles doivent se référer précisément à l'aide concernée et établir qu'elle n'est pas compatible avec le marché intérieur.

(50) Les lignes directrices 2007-2013 n'ont pas abordé la question de la compatibilité du soutien aux contrôles de qualité du lait ou, du moins, ne l'ont pas abordée pas de manière suffisamment précise. L'Allemagne se réfère, à cet égard, aux considérants 108 et 109 des lignes directrices 2007-2013.

(51) L'économie des lignes directrices 2007-2013 et du règlement (CE) nº 1857/2006 de la Commission ([16]) fait une distinction entre les «aides au secteur de l'élevage» et les «aides à la production et à la commercialisation de produits agricoles». Le considérant 108 des lignes directrices 2007-2013 se réfère, sans ambiguïté, uniquement au soutien octroyé au secteur de l'élevage dans la mesure où il concerne la «qualité génétique du cheptel communautaire». L'expérience a «montré qu'il convient de ne maintenir ces aides que lorsqu'elles contribuent

([13]) Voir la décision d'ouverture de la procédure, considérant 147.
([14]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.
([15]) JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.
([16]) Règlement (CE) nº 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) nº 70/2001 (JO L 358 du 16.12.2006, p. 3).

réellement à la conservation et à l'amélioration de la qualité génétique du cheptel communautaire». L'introduction de techniques d'élevage innovantes serait ainsi compatible, tandis que l'aide à l'entretien des reproducteurs ne le serait pas. La politique établie au considérant 109 des lignes directrices 2007-2013 ne peut être comprise qu'en ce sens qu'elle doit tenir compte de ces connaissances relatives à la conservation de la qualité génétique du cheptel (considérant 108), puisque c'est le seul aspect dont il est question.

(52) L'article 16 du règlement (CE) nº 1857/2006, auquel se réfère le considérant 109 des lignes directrices 2007-2013, concerne lui aussi les «aides en faveur du secteur de l'élevage» et non les contrôles de qualité du lait au sens visé dans la présente décision. L'article 16, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) nº 1857/2006 se réfère aux contrôles de qualité du lait effectués en lien avec l'élevage. C'est ce qui ressort également du contexte de la disposition: les aides exemptées de l'obligation de notification sont les aides (pouvant atteindre 70 % du coût) visant à déterminer la qualité ou le rendement génétique du bétail. Si les contrôles de routine concernant la qualité du lait en sont exclus, cette clause ne peut, là encore, faire référence qu'aux contrôles fondamentalement destinés à déterminer le rendement du bétail. Cette exception vise uniquement les contrôles de routine de qualité du lait qui sont effectués directement sur la vache laitière, puisque seuls ces contrôles permettent de déterminer les caractéristiques de l'animal en question. En Bavière, cette analyse de qualité sur les animaux est effectuée par le Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern eV (LKV) et dans le Bade-Wurtemberg, par le Landesverband Baden-Württemberg für Leistungsprüfungen in der Tierzucht eV

(53) Les analyses de qualité du lait effectuées par le MPBY et le MPBW, en cause dans la présente décision, sont en revanche destinées à déterminer les propriétés du lait lui-même (et non les propriétés génétiques de la vache). Ces caractéristiques du lait (notamment la teneur en matières grasses et en protéines) sont pertinentes pour la vente et la commercialisation du lait. Les analyses étant organisées d'une manière différente, elles ne permettent pas d'établir un lien avec les animaux pris individuellement. Les échantillons ne sont pas séparés en fonction de la vache dont ils proviennent. Ils ne sont prélevés qu'au niveau du camion de ramassage du lait. Une séparation par animal est impossible à ce stade, puisque le lait d'une multitude de vaches se trouve mélangé dans le camion-citerne au moment de la collecte.

(54) Les lignes directrices 2007-2013 n'excluent donc pas, que ce soit au considérant 109 ou ailleurs, la compatibilité d'aides aux contrôles de qualité du lait avec le marché intérieur. Il incombe à la Commission de démontrer que des mesures particulières sont incompatibles avec le marché intérieur. Les éventuelles imprécisions dans la formulation de mesures utiles ne sauraient porter préjudice à l'État membre ([17]).

(55) L'acceptation de l'État membre requise à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 659/1999 ne peut donc être effective que si l'État membre a connaissance des mesures qu'il accepte concrètement. Les Länder concernés peuvent dès lors partir du principe que les mesures litigieuses sont compatibles avec le marché intérieur. Si la Commission avait eu l'intention de constater l'incompatibilité avec le marché intérieur des contrôles de qualité du lait effectués en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg, elle aurait pu le faire (expressément) sous une forme semblable à celle utilisée dans d'autres décisions ([18]). La Commission n'a pas évoqué vis-à-vis de l'Allemagne la compatibilité avec le marché intérieur du financement des contrôles de qualité du lait à partir du prélèvement sur le lait, tel que pratiqué en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg. Compte tenu de la formulation pour le moins confuse des lignes directrices 2007-2013, un traitement explicite de cette mesure aurait été nécessaire en vertu des principes généraux de légalité et de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, TUE), d'autant que les Länder concernés partaient du principe que les sous-mesures BY 1/BW 1 ne comportaient aucune aide.

(56) Les lignes directrices 2007-2013 ne doivent donc pas être comprises en ce sens que les mesures s'appuyant sur l'article 22, paragraphe 2, point 1, de la MFG sont incompatibles avec le marché intérieur. Le financement des contrôles de qualité du lait à partir du prélèvement sur le lait pratiqué en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg (BY 1, BW 1) ne relève donc pas des mesures utiles.

(57) À titre subsidiaire, l'Allemagne a ensuite fait valoir que même si elles constituaient une aide d'État, les mesures étaient compatibles avec le marché intérieur.

(58) Selon l'Allemagne, il ne découle pas de l'article 16, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) nº 1857/2006 que l'octroi d'aides pour les contrôles de qualité du lait soit incompatible avec le marché intérieur. Conformément audit article, ces aides ne sont, certes, pas «automatiquement» compatibles avec le marché intérieur et donc exemptées de l'obligation de notification. La Commission peut toutefois constater au cas par cas que les aides sont compatibles avec le marché intérieur.

([17]) Arrêt du 2 février 1988 dans l'affaire 213/85, Commission/Pays-Bas, ECLI:EU:C:1988:39, points 29 et 30.

([18]) Voir, par exemple: décision de la Commission du 27 mars 2012 concernant l'aide d'État E 10/2000 — Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (garanties de l'État en faveur d'établissements publics de crédit en Allemagne).

(59) Les aides présumées aux laiteries de Bavière et du Bade-Wurtemberg sont, en tout état de cause, compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE. Ce constat est également étayé par le fait que cette forme d'aide est compatible avec le marché intérieur en vertu du point 13.3 des lignes directrices 2000-2006, comme la Commission l'a reconnu dans la décision d'ouverture de la procédure (considérants 164 et 165). Il s'agit en particulier de contrôles obligatoires réalisés par des tiers. Le fait que les laiteries prennent elles-mêmes en charge les coûts des contrôles de qualité par l'intermédiaire du prélèvement sur le lait plaide également en faveur de la compatibilité avec le marché intérieur. Les prétendus avantages au profit des laiteries se trouvent ainsi réduits au minimum ([19]). Que les coûts soient supportés directement ou qu'un prélèvement soit appliqué, la concurrence entre laiteries n'est pas entravée par les différents systèmes. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont en fin de compte les laiteries qui supportent les coûts. L'Allemagne ne comprend pas en quoi la compatibilité des aides en question avec le marché intérieur, qui a été explicitement admise dans les lignes directrices 2000-2006, a pu évoluer à partir de 2007.

Observations des parties intéressées

(60) Entre le 5 et le 7 février 2014, la Commission a reçu, au total, sept communications d'observations de parties intéressées concernant les soutiens octroyés pour les tests de qualité du lait.

(61) Dans sa lettre du 5 février 2014, le MPBY a expliqué qu'au cours des années précédentes, le financement à partir du prélèvement sur le lait n'a donné lieu à aucun avantage pour les laiteries. Il est dès lors selon lui totalement incompréhensible comment ce système en place de longue date et généralement accepté pourrait entraîner une distorsion de concurrence ou exercer un effet négatif sur les échanges entre États. Dans la suite de la procédure, la mesure mentionnée en tant que BY 1 dans la décision d'ouverture devrait donc être considérée, après un nouvel examen, comme une question réglée.

(62) Dans ses observations du 6 février 2014, le MPBW a affirmé que les paiements relatifs à la sous-mesure BW 1 ne remplissaient pas les conditions d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Plus particulièrement, le système d'analyse de la qualité des livraisons de lait dans le Bade-Wurtemberg ne ferait peser aucune charge sur le budget public. Or les avantages assimilables à des subventions qui sont imputables à une mesure étatique sans occasionner de pertes financières correspondantes pour les pouvoirs publics ne relèveraient pas du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ([20]).

(63) En vertu de l'article 22, paragraphe 3, de la MFG, les ressources collectées doivent être administrées séparément. Elles ne peuvent pas être utilisées pour couvrir les coûts administratifs des autorités supérieures du Land et de leurs services subordonnés. Elles doivent apparaître dans une rubrique distincte dans le budget du Land du Bade-Wurtemberg. Leur finalité spécifique a été mentionnée dans le budget du Land. Les ressources tirées du prélèvement sur le lait n'ont dès lors jamais été affectées à des fins autres que celles mentionnées dans la MFG.

(64) Avant tout, le MPBW a certes reçu, dans le cadre des missions qui lui sont confiées, des paiements provenant des ressources tirées du prélèvement sur le lait, mais ces paiements n'ont pas dépassé les ressources financées à partir du prélèvement. Le MPBW n'a donc pas bénéficié de ressources de l'État — telles que des taxes ou d'autres recettes publiques —, mais uniquement de ressources tirées du prélèvement dans le secteur laitier, acquitté par les laiteries. De son côté, le Land du Bade-Wurtemberg a uniquement pris en charge l'organisation et la répartition du prélèvement sur le lait. Le système d'analyse de la qualité des livraisons de lait dans le Bade-Wurtemberg n'a donc pas entraîné de pertes financières pour les pouvoirs publics.

(65) Étant donné que le Land du Bade-Wurtemberg n'a octroyé aucune subvention pour le prélèvement sur le lait et qu'il n'y a pas de charge financière nette correspondante dans son budget, il ne saurait avoir octroyé une «aide sous forme de services subventionnés».

(66) Même si le prélèvement appliqué dans le secteur laitier dans le Bade-Wurtemberg était imputable à l'État contrairement aux critères établis dans l'arrêt PreussenElektra de la Cour, il n'y aurait pas d'avantage pour les laiteries. Dans la jurisprudence constante et dans la pratique décisionnelle de la Commission, le critère de l'avantage en tant qu'élément constitutif central de l'article 107, paragraphe 1, TFUE est interprété dans un sens large ([21]).

([19]) Lignes directrices 2000-2006, point 13.4.
([20]) Arrêt du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160.
([21]) Arrêt du 15 décembre 2005 dans l'affaire C-66/02, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2005:768, point 77; jurisprudence constante, voir l'arrêt du 23 février 1961 dans l'affaire 30/59, Limburg/Haute Autorité, ECLI:EU:C:1961:2; arrêt du 7 mars 2002 dans l'affaire C-310/99, Italie/Commission, ECLI:EU:C:2002:143, point 51; arrêt du 10 janvier 2006 dans l'affaire C-222/04, Cassa di Risparmio, ECLI:EU:C:2006:8, point 131.

(67) Les taxes parafiscales constituent souvent la base de systèmes de fourniture de prestations qui répondent à l'intérêt spécifique des redevables de la taxe (critère d'utilité au groupe). Par conséquent, dans ces systèmes, les redevables et les bénéficiaires de la prestation financée à titre parafiscal sont, à première vue, identiques. Selon la jurisprudence, il y a donc lieu de vérifier, en ce qui concerne les taxes parafiscales, si la contrepartie fondée sur la taxe correspond à la valeur de la contribution versée, autrement dit, s'il existe une équivalence de prestation.

(68) L'équivalence de prestation ne doit pas être examinée individuellement, mais en référence au système dans son ensemble. Certes, les systèmes de financement parafiscaux comprennent typiquement un certain élément de redistribution, c'est-à-dire que tous les redevables de la taxe ne bénéficient pas de la même manière de chacune des prestations de la gamme proposée. L'équilibre et l'équivalence de prestation dans un tel système ne sont toutefois pas remis en cause dès lors que cette redistribution a lieu solidairement ([22]).

(69) Le montant des contributions perçues dans le Bade-Wurtemberg est déterminé en fonction de la quantité concrète de lait livré. Une laiterie A qui livrerait au MPBW une quantité double de lait en vue du contrôle de qualité aurait à verser exactement le double en termes de contribution. L'équivalence de prestation n'est donc pas remise en cause.

(70) Les autorités compétentes dans le Bade-Wurtemberg ne disposent d'aucune marge discrétionnaire dans le calcul du prélèvement sur le lait. Ce système assure également qu'il ne peut y avoir aucun bénéficiaire net structurel, étant donné que toutes les laiteries sont soumises au paiement de la taxe exclusivement sur la base du lait livré et ne bénéficient des prestations du MPBW que sur cette base.

(71) Le MPBW part donc du principe qu'à cet égard également, aucune aide, et en tout état de cause aucun avantage, ne sont octroyés.

(72) Dans ses observations du 5 février 2014, la Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft eV (association du secteur laitier du Land de Bavière) a expliqué que le système du prélèvement sur le lait est hautement apprécié par les consommateurs, qu'il n'est pas considéré, même en dehors du Land, comme un avantage induisant une distorsion du marché et qu'il n'a été pas été remis en cause par les laiteries nationales ou internationales. Il est donc incompréhensible que l'analyse de qualité du lait puisse ne plus être autorisée à partir de 2007. Dans le passé comme actuellement, cette analyse a servi à garantir aux consommateurs un niveau élevé de qualité du lait, en assurant qu'il était dépourvu de résidus d'inhibiteurs de croissance bactérienne ([23]).

(73) Dans ses observations du 7 février 2014, la DHB — Netzwerk Haushalt (association professionnelle dans le secteur des services ménagers) a déclaré que les services fournis par le laboratoire muva Kempten dans le domaine de l'analyse des substances pertinentes sur le plan nutritionnel contribuaient de manière substantielle à la protection des consommateurs et à leur information. L'association s'est félicitée de la neutralité des résultats d'analyse, qui ne sont pas influencés par les laiteries ou par les professionnels du secteur, de la détection rapide d'éventuelles contaminations du lait et de ses produits et, partant, de la possibilité de réagir promptement en situation de crise. Les mesures citées contribuent selon elle à ce que des aliments de haute qualité soient mis sur le marché et, ainsi, à la disposition des consommateurs. L'importance de ces analyses pour l'ensemble des consommateurs ne saurait être surestimée.

(74) Dans ses observations du 6 février 2014, l'organisation syndicale du secteur de la restauration Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu a déclaré que la Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft a toujours été considérée comme étant aussi une association de protection des consommateurs. En décidant de l'affectation des ressources tirées du prélèvement sur le lait, l'association peut influer considérablement sur la manière dont les analyses sont menées, notamment en ce qui concerne les tests de qualité du lait.

(75) Dans ses observations du 5 février 2014, l'union de coopératives Genossenschaftsverband Bayern eV estime que l'application du prélèvement sur le lait ne saurait procurer d'avantages concurrentiels à certaines exploitations agricoles ou entreprises de transformation du lait. Dans la mesure où, par le passé, les contrôles de routine concernant la qualité du lait ont été partiellement financés au moyen des ressources tirées du prélèvement sur le lait, ce sont les entreprises de transformation du lait qui ont versé les contributions au titre de ce prélèvement et qui ont donc supporté elles-mêmes le montant total de ce financement. Dans d'autres Länder allemands où aucun prélèvement n'est appliqué, les laiteries n'ont certes versé aucune contribution à ce titre mais les organismes d'analyse n'ont pas non plus reçu de ressources tirées du prélèvement.

([22]) Voir, dans ce sens, l'arrêt dans l'affaire C-355/00, Freskot, ECLI:EU:C:2003:298, point 86; les conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire C-355/00, Freskot, ECLI:EU:C:2002:658, points 76 et 77; les conclusions de l'avocat général Stix-Hackl, dans les affaires jointes C-266/04 à C-270/04, C-276/04 et C-321/04 à C-325/04, Nazairdis, ECLI:EU:C:2005:408, point 51.

([23]) Remarque de la Commission: cette observation se réfère également aux sous-mesures de «surveillance des substances nocives» (désignées dans la décision d'ouverture de la procédure en tant que sous-mesures BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 et TH 8), qui ne font pas l'objet de la présente décision.

(76) Dans sa lettre du 7 février 2014, la Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen eV (association du secteur laitier de Basse-Saxe, ci-après la «LVN») n'a pas pris position directement au sujet des subventions accordées pour les tests de qualité du lait, mais elle a fondamentalement réfuté l'existence d'une aide pour l'ensemble des sous-mesures au titre de la MFG.

(77) Plus particulièrement, la LVN a affirmé que les mesures financées par les ressources tirées du prélèvement sur le lait ne faisaient peser aucune charge sur le budget de l'État, que l'État ne disposait d'aucun pouvoir de disposition ou de contrôle à l'égard des ressources tirées du prélèvement sur le lait et qu'il n'exerçait aucun contrôle sur le montant du prélèvement ou sur le contenu des mesures. Les subventions en cause ne sont donc pas imputables à l'État. De plus, l'État ne contrôle pas le montant des subventions et ne joue aucun rôle dans l'organisation de la LVN.

(78) Il a également été expliqué que la LVN n'était pas contrôlée par des organes de l'État, mais par la Landwirtschaftskammer Hannover (chambre d'agriculture de Hanovre), un organe d'autorégulation de droit public, qui ne relève donc pas de l'administration directe de l'État.

(79) Dans des observations complémentaires présentées le 8 juillet 2014, la LVN a fait référence, entre autres, à la décision de la Commission 2014/416/UE dans l'affaire Val'Hor ([24]). Dans cette décision, la Commission a reconnu que ni le pouvoir de l'État de reconnaître une organisation interprofessionnelle ni son soutien réglementaire au prélèvement de «participations» sectorielles (en l'occurrence, en prévoyant une possibilité d'extension des accords) ne permettent de conclure que les mesures prises par l'organisation interprofessionnelle sont imputables à l'État. La question de savoir si une participation étatique à des systèmes de financement parafiscaux conduit à ce que des avantages soient imputables à l'État en tant qu'«aides d'État» dépend des circonstances du cas individuel et d'une évaluation d'ensemble établie sur la base de celles-ci. Les aspects pertinents pour établir l'existence d'une aide d'État, tels que développés par la jurisprudence, sont les suivants:

— Qui décide du prélèvement et de l'affectation des ressources?

— Si le pouvoir de décision revient à une organisation de droit privé, comment l'influence de l'État s'exerce-t-elle?

— À partir de quelles ressources les subventions sont-elles financées?

— Quel type de mesures sont financées?

— Auprès de qui les ressources sont-elles prélevées?

— Qui prend l'initiative de la mesure?

(80) La LVN a fait analyser la situation juridique dans d'autres Länder allemands par son représentant juridique et est ainsi arrivée à la conclusion que les critères développés par la jurisprudence pour constater l'existence d'une aide d'État n'étaient pas remplis, de sorte que la MFG dans son ensemble ne saurait avoir le caractère d'aide.

(81) Selon la LVN, ce sont les associations au niveau du Land qui décident, à titre principal, de la perception du prélèvement auprès des laiteries. En vertu de l'article 22, paragraphe 1, première phrase, de la MFG, le prélèvement ne peut être perçu qu'en consultation avec les associations de Land. Conformément à l'article 22, paragraphe 1, deuxième phrase, de la MFG, une demande de l'association de Land est nécessaire pour augmenter le montant du prélèvement.

(82) En Basse-Saxe et en Thuringe, les modalités et le montant du prélèvement sont fixés par un règlement sur l'application du prélèvement (Umlageerhebungsverordnung, ci-après le «UmlErhVO»), qui est adopté «en consultation» avec l'association du Land concernée.

(83) Chaque association de Land concernée gère en outre l'affectation des ressources tirées du prélèvement, qui doivent être administrées séparément (voir l'article 22, paragraphe 3, première phrase, de la MFG) et qui, pour cette raison, sont parfois même encaissées sur un compte appartenant à l'association de Land concernée (voir par exemple l'article 3, paragraphe 1, du UmlErhVO du Land de Thuringe). Les associations de Land élaborent donc, sous leur propre responsabilité technique, des propositions d'affectation de ces ressources. En Thuringe, par exemple, ces propositions sont formulées sur la base des propositions adressées par ses membres à l'association de Land concernée, la Landesvereinigung Thüringer Milch (LVTM) [voir le point 6.3 des lignes directrices de travail du Land de Thuringe (Thüringer Arbeitsrichtlinie)].

([24]) Décision de la Commission 2014/416/UE du 9 avril 2014 concernant le régime d'aides d'État SA.23257 (12/C) [ex NN 8/10, ex CP 157/07] mis à exécution par la France (accord interprofessionnel conclu dans le cadre de l'Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage — Val'Hor),(JO L 192 du 1.7.2014, p. 59).

(84) Les propositions d'affectation élaborées par les associations de Land sont, certes, «adoptées» par un organisme étatique [comme en Basse-Saxe, conformément au point 6.2. des lignes directrices sur l'affectation des ressources (Zuwendungsrichtlinie), ou en Thuringe, conformément à l'article 4 du UmlErhVO de Thuringe], ou encore «autorisées» ou «approuvées» (comme en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Bavière). Cela ne signifie toutefois pas que l'État exerce une influence prépondérante, étant donné que les dispositions de l'article 22, paragraphe 2, de la MFG constituent la seule base du «contrôle» étatique. Tout comme dans l'affaire Doux Élevage ([25]), les réglementations en cause ne confèrent donc pas aux autorités de l'État le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds.

(85) En outre, dans l'ensemble des Länder allemands, les ressources tirées des prélèvements sont, de fait, affectées conformément aux propositions d'affectation émises par les associations de Land. Ce seul constat permet déjà de réfuter — indépendamment de la situation juridique concrète — l'imputation à l'État des ressources tirées du prélèvement ([26]).

(86) Selon la LVN, les associations de Land ont toutes un statut de pur droit privé. Il ressort clairement de leurs statuts qu'elles se considèrent comme des groupements défendant les intérêts de leurs membres, ces derniers provenant exclusivement du secteur laitier (y compris les représentants des consommateurs).

(87) Conformément à l'article 14 de la MFG, les associations de Land sont des associations «volontaires» composées d'entreprises du secteur laitier et de consommateurs qui défendent ensemble leurs intérêts économiques.

(88) Les associations de Land se distinguent de la Hoofdbedrijfschap Ambachte, l'association professionnelle des opticiens visée dans l'affaire Pearle, qui avait été chargée du prélèvement et de l'affectation d'une charge obligatoire pour le financement de mesures publicitaires. Malgré le statut de droit public de cette association professionnelle des opticiens, la Cour a rejeté l'existence d'une aide d'État, dans la mesure où les mesures publicitaires n'ont pas été financées par des ressources laissées à la disposition des autorités nationales, mais par des charges prélevées auprès des entreprises du secteur ([27]).

(89) En tant qu'organismes compétents pour l'application et l'affectation du prélèvement sur le lait, les associations de Land se distinguent également des comités économiques agricoles visés dans l'affaire Plans de Campagne, qui ne participaient pas à la définition des mesures et ne disposaient pas non plus d'une marge de manœuvre dans l'application de ces mesures ([28]).

(90) Les associations de Land sont des organismes purement privés et autonomes vis-à-vis de l'État qui, en tant que tels, déterminent, sous leur propre responsabilité, le montant et l'affectation du prélèvement sur le lait.

(91) En outre, l'avantage pour le secteur laitier ne fait peser aucune charge sur les finances publiques puisque le prélèvement sur le lait est appliqué aux opérateurs du secteur laitier; par conséquent, l'avantage «sélectif» est compensé par une charge sélective. Dès lors, il n'y a pas de traitement préférentiel ni de distorsion de la concurrence car les «avantages» dont bénéficient les laiteries et les producteurs laitiers sont entièrement compensés par la charge découlant du prélèvement.

(92) Dans l'affaire Vent de Colère, la Cour a notamment reconnu qu'un système de contributions revêtait un caractère étatique parce que les charges n'étaient plus exclusivement compensées — comme c'était le cas au titre de la législation antérieure — par les contributions des opérateurs du secteur économique concerné (en l'occurrence, le secteur énergétique), mais, à la suite d'une modification de la législation, par les contributions dues par tous les consommateurs finals d'électricité installés sur le territoire national ([29]).

(93) De plus, selon la LVN, il n'y a pas d'aide d'État lorsqu'il est question de «mesures organisées collectivement», qui sont mises à exécution dans l'intérêt d'un secteur professionnel particulier et financées par les contributions prélevées auprès des opérateurs de ce secteur.

(94) Dans leur ensemble, les mesures contestées visent à promouvoir le lait en tant que produit et servent donc l'intérêt collectif du secteur laitier. Pour une part, ces mesures protègent également les intérêts des consommateurs, les deux objectifs étant indissociables compte tenu de la communauté d'intérêts qui prévaut.

([25]) Voir l'arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 38.
([26]) Voir l'arrêt du 18 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, Stardust Marine, ECLI:EU:C:2002:294, point 52.
([27]) Arrêt du 15 juillet 2004 dans l'affaire C-345/02, Pearle BV, ECLI:EU:C:2004:448, point 36.
([28]) Arrêt du 27 septembre 2012 dans l'affaire T-139/09, Plans de Campagne, ECLI:EU:C:2012:496, point 62.
([29]) Arrêt du 19 décembre 2013 dans l'affaire C-262/12, Vent de Colère e.a., ECLI:EU:C:2013:851, point 11; et, plus explicitement, conclusions de l'avocat général Jääskinen du 11 juillet 2013 dans l'affaire C-262/12, Vent de Colère e.a., ECLI:EU:C:2013:851, point 49.

(95) Le rôle de l'État se limite à mettre à la disposition du secteur laitier, au travers de la MFG, un mécanisme juridique de compensation garantissant que les opérateurs de ce secteur qui, par la force des choses, profitent des mesures mises à exécution au profit du lait en tant que produit, apportent une contribution correspondante aux dépenses effectuées. Comme dans les affaires Pearle, Doux Élevage et Val'Hor, l'État agit donc uniquement comme un instrument afin de rendre contraignant le mécanisme de compensation adopté dans un cadre économique privé et d'établir de cette manière une juste répartition des charges ([30]).

(96) L'initiative du prélèvement émane des associations de Land et, donc, du secteur privé. L'article 22 de la MFG dispose que le prélèvement n'est appliqué qu'en «consultation» avec les associations de Land Ces dernières ne sont elles-mêmes pas le produit d'une réglementation étatique, mais des associations «volontaires» d'opérateurs du secteur laitier (article 14 de la MFG). La situation dans le Land de Thuringe, où l'association de Land n'a été reconnue qu'en 1999, est clairement documentée à cet égard. À la demande de l'association des agriculteurs de Thuringe, le ministère compétent a «adopté les mesures administratives formelles nécessaires» pour pouvoir appliquer le prélèvement aux laiteries et aux centrales de collecte du lait. Il en découle logiquement que le prélèvement sur le lait constitue un mécanisme de compensation purement privé, vis-à-vis duquel l'État n'agit que comme un «instrument» afin de rendre obligatoire le paiement du prélèvement ([31]).

(97) La LVN a dressé un aperçu des similitudes et des différences existant, selon elle, entre les différentes affaires citées, d'une part, et la MFG, d'autre part.

(98) Dans l'affaire Val'Hor (décision 2014/416/UE) (conclusion: absence d'aide d'État), les ressources étaient, comme dans le cas du prélèvement sur le lait, essentiellement prélevées et affectées par une organisation interprofessionnelle privée constituée sur une base volontaire; les contributions des opérateurs du secteur finançaient des mesures collectives au profit du secteur; la possibilité, prévue par la législation, d'une reconnaissance étatique de l'organisation interprofessionnelle privée ne permettait pas, seule, de conclure à l'exercice d'un contrôle par l'État; ce dernier ne pouvait, de fait, pas disposer des ressources pour soutenir des entreprises particulières; et l'organisation interprofessionnelle décidait elle-même de l'affectation des ressources.

(99) Dans l'affaire Vent de Colère (C-262/12) (conclusion: existence d'une aide d'État), contrairement au prélèvement sur le lait, le montant de la charge prélevée était fixé unilatéralement par décret ministériel, sans l'intervention d'acteurs privés; il existait une garantie d'État; les ressources étaient administrées par un organisme public; et des mécanismes étatiques de sanction étaient en place.

(100) Dans l'affaire Doux Élevage (C-677/11) (conclusion: absence d'aide d'État), les ressources étaient, comme dans le cas du prélèvement sur le lait, essentiellement prélevées et affectées par une organisation interprofessionnelle privée constituée sur une base volontaire; la possibilité, prévue par la législation, d'une reconnaissance étatique de l'organisation interprofessionnelle privée ne permettait pas, seule, de conclure à l'exercice d'un contrôle par l'État; les ressources provenaient intégralement des contributions prélevées auprès des opérateurs économiques; l'État ne pouvait, de fait, pas disposer des ressources pour soutenir des entreprises particulières; et l'organisation interprofessionnelle décidait elle-même de l'affectation des ressources.

(101) Dans l'affaire Plans de Campagne (T-139/09) (conclusion: existence d'une aide d'État), contrairement au prélèvement sur le lait, le montant de la contribution était fixé par une autorité publique; les cotisations étaient complétées par des ressources étatiques; des mesures étaient définies par l'État (cachet du contrôleur de l'État, etc.); les comités du secteur économique concerné ne participaient pas à la définition de ces mesures et ne disposaient d'aucune marge de manœuvre quant à leur application; et un délégué du ministre prenait part aux réunions des comités.

(102) Dans l'affaire Pearle (C-345/02) (conclusion: absence d'aide d'État), comme dans le cas du prélèvement sur le lait, les ressources étaient exclusivement utilisées au profit du secteur économique concerné; une association représentant un secteur économique particulier avait demandé à un organisme public de pouvoir prélever des contributions afin de mettre en œuvre certaines mesures au profit de ce secteur économique; et, contrairement au prélèvement sur le lait, une association professionnelle de droit public, et non privé, jouait un rôle prépondérant dans le prélèvement et l'affectation de la charge obligatoire, de sorte que l'affaire Pearle semble, sur ce point, plus problématique que le prélèvement sur le lait.

([30]) Voir l'arrêt du 15 juillet 2004 dans l'affaire C-345/02, Pearle BV, ECLI:EU:C:2004:448, point 37; l'arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 40. Décision 2014/416/UE.

([31]) Voir l'arrêt du 15 juillet 2004 dans l'affaire C-345/02, Pearle BV, ECLI:EU:C:2004:448, point 37; l'arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 40.

Observations de l'Allemagne du 3 décembre 2014

(103) Dans un premier temps, l'Allemagne ne s'est pas exprimée sur les observations envoyées par les parties intéressées en février 2014. Par lettre du 3 décembre 2014, l'Allemagne a répondu comme suit aux observations supplémentaires présentées par la LVN le 8 juillet 2014:

(104) Dans leurs explications données au cours de la procédure d'examen concernant le prélèvement sur le lait au titre de la MFG, les Länder concernés avaient jusqu'alors insisté sur deux points, à savoir, d'une part, sur la conformité des mesures mises à exécution avec les dispositions matérielles du droit des aides d'États (notamment concernant la compatibilité des mesures avec les dispositions du règlement d'exemption agricole et du cadre agricole en vigueur) et, d'autre part, sur la question de savoir s'il existait un avantage pertinent du point de vue du droit des aides d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

(105) Les observations de la LVN du 8 juillet 2014, ainsi que la pratique décisionnelle actuelle des juridictions européennes et de la Commission sont l'occasion d'apporter des explications complémentaires fondamentales sur la question de savoir si les conditions d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont réunies et, en particulier, si le critère d'aides «accordées au moyen de ressources d'État» est rempli.

(106) Sur la base des observations de la LVN du 8 juillet 2014 et de l'examen des décisions susmentionnées, il semble pour le moins douteux que le critère d'aides «accordées au moyen de ressources d'État» soit rempli en l'espèce, de sorte que l'application et l'affectation du prélèvement sur le lait ne constitueraient pas une aide d'État. Les raisons en sont les suivantes:

(107) Comme il ressort des affaires Val'Hor (décision 2014/416/UE) et Doux Élevage (C-677/11), des mesures financées et mises à exécution par des organisations interprofessionnelles privées ne constituent pas des aides d'État. Les associations de Land du secteur laitier présentes dans les différents Länder sont des organisations qui peuvent être considérées comme comparables aux organisations citées dans les décisions mentionnées. Ces associations de Land n'ont jamais compté d'organismes étatiques parmi leurs membres. Ces organismes prennent part aux réunions sans jamais disposer d'un droit de vote, au même titre qu'un invité extérieur. La participation de l'organisme étatique dans le cadre de l'exécution du prélèvement sur le lait ou de la surveillance du respect des conditions juridiques fixées dans la MFG ne change rien au fait que les associations de Land sont les organismes compétents pour le choix des projets.

(108) Dans les faits, chacune des associations de Land gère les ressources tirées du prélèvement et en détermine l'affectation. L'État n'exerce, en réalité, aucune influence du fait du «contrôle» ou de l'«adoption» des propositions des associations de Land par les organismes étatiques, étant donné que ces derniers agissent uniquement dans le cadre fixé par l'article 22, paragraphe 2, de la MFG et ont pour objectif de contrôler le respect des dispositions juridiques de l'article 22 de la MFG. Les ressources tirées du prélèvement sont utilisées conformément aux propositions d'affectation des associations de Land, ce qui réfute clairement le caractère étatique de ces ressources, conformément à l'arrêt de la Cour du 16 mai 2002 dans l'affaire Stardust Marine (C-482/99).

(109) Les associations de Land sont des organisations purement privées. Ce fait, comme le constat que les associations de Land gèrent le prélèvement sur le lait et son affectation, indique clairement que, conformément à l'arrêt précité, le prélèvement sur le lait ne saurait être classé en tant qu'aide d'État.

(110) Le fait que les ressources tirées du prélèvement sur le lait soient de nature purement privée plaide également contre l'existence d'une aide d'État. Il s'agit de ressources provenant du patrimoine des entreprises privées redevables du paiement de la charge. Dans le cadre du prélèvement sur le lait, il n'y a pas de subvention ou de garantie d'État, contrairement aux affaires Vent de Colère (C-262/12) et Plans de Campagne (T-139/09), dans lesquelles l'existence d'une aide d'État avait été reconnue pour cette raison précisément.

(111) De même, le prélèvement sur le lait est une mesure collective, à l'échelle de tout un secteur, ce qui remet en cause l'existence d'une aide d'État, conformément à la jurisprudence récente [décision 2014/416/UE (Val'Hor) et C-677/11 (Doux Élevage)].

(112) L'existence d'un avantage, qui est indispensable pour reconnaître une aide, est également sujette à caution. En effet, les avantages dont bénéficient les laiteries et les producteurs de lait sont entièrement annulés, ou «neutralisés», par les prélèvements appliqués aux laiteries et donc, indirectement, aux producteurs de lait. La décision de la Cour du 19 décembre 2013 (affaire C-262/12, Vent de Colère) plaide également dans ce sens: dans cette décision, il a été conclu à l'existence d'une aide d'État dans la mesure où les charges n'étaient plus imputées seulement aux acteurs du secteur économique, mais à tous les consommateurs d'électricité sur le territoire national.

(113) Il découle de ces considérations, qui résultent en partie du réexamen du système du prélèvement sur le lait et ne remettent pas en cause la position adoptée jusque-là par les Länder concernés, qu'il existe des doutes sur le fait que le système du prélèvement sur le lait constitue une aide d'État. C'est à la Commission européenne qu'il appartient de répondre à la question de savoir s'il s'agit d'une aide d'État et, en particulier, si le critère des «ressources d'État» est rempli en l'espèce.

3. APPRÉCIATION

Existence d'une aide d'État

(114) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Aides accordées par l'État ou au moyen de ressources d'État

(115) Sur la base des informations disponibles, et notamment des observations transmises par les parties intéressées et par les autorités allemandes, il y a lieu de vérifier si les ressources tirées du prélèvement sur le lait constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

(116) Selon une jurisprudence constante, il n'est pas approprié de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'État et ceux où elle est accordée par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet État ([32]). Pour que des avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État, et, d'autre part, être imputables à l'État ([33]).

(117) En ce qui concerne les mesures décrites dans la section 2 de la présente décision, il apparaît que des aides sont accordées sur la base de dispositions juridiques des Länder allemands, elles-mêmes soumises au cadre juridique de la MFG.

(118) Plus particulièrement, la MFG prévoit, à son article 22, paragraphe 1, première phrase, que les gouvernements des Länder peuvent, en consultation avec l'association de Land ou les organisations professionnelles, appliquer conjointement aux laiteries, centrales de collecte du lait ou crémeries des prélèvements allant jusqu'à 0,1 cent par kg de lait livré, afin de soutenir le secteur laitier. Conformément à l'article 22, paragraphe 1, deuxième phrase, de la MFG, les gouvernements des Länder peuvent, à la demande de l'association de Land ou des organisations professionnelles, appliquer des prélèvements conjoints allant jusqu'à 0,2 cent par kg de lait livré si les prélèvements visés à la première phrase sont insuffisants pour l'accomplissement des tâches prévues.

(119) Les gouvernements des Länder appliquent le prélèvement sur le lait «en consultation» avec l'association de Land concernée. La consultation constitue cependant une forme de participation bien plus faible que l'accord. Alors que l'«accord» signifie que l'adoption d'un acte juridique est nécessairement subordonnée (pour sa validité) à l'approbation d'un autre organisme (par exemple, un organe législatif ou une autorité), une décision qui doit être prise en «consultation» avec un autre organisme n'est pas tributaire, au final, de l'approbation de ce dernier. Dans certains domaines du droit administratif allemand, une telle distinction est établie entre les différentes formes de participation ([34]). Étant donné que l'article 22, paragraphe 1, première phrase, de la MFG prévoit la consultation

([32]) Arrêt du 20 novembre 2003 dans l'affaire C-126/01, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie/GEMO, ECLI:EU:C:2003:622, point 23.

([33]) Arrêt du 20 novembre 2003 dans l'affaire C-126/01, Ministère de l'économie, des finances et de l'ndustrie/GEMO, ECLI:EU:C:2003:622, point 24.

([34]) Voir par exemple l'article 37, paragraphe 2, troisième phrase, du Baugesetzbuch (code de la construction, BauGB); l'article 17, paragraphes 1 et 2, l'article 18, paragraphes 3 et 4, l'article 22, paragraphe 5, de la Bundesnaturschutzgesetz (loi fédérale sur la protection de la nature, BNatSchG); l'article 2, paragraphe 7, l'article 11, paragraphes 2 et 3, l'article 12, paragraphe 7, l'article 14, paragraphe 4, point 2, l'article 26, paragraphe 3, l'article 35 bis, paragraphe 3, de l'Allgemeines Eisenbahngesetz (loi générale sur les chemins de fer, AEG). Voir, concernant la version précédente de l'article 9 de la loi BNatSchG, l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral) du 29 avril 1993, réf.: 7 A 4/93, point 22 [«[…] une décision prise en "consultation" ne nécessite pas, contrairement à une décision prise en "accord", une concordance des volontés. Elle ne signifie rien de plus que la consultation (à titre d'expert) de l'autre autorité, qui a dès lors la possibilité d'émettre son point de vue dans la procédure»]; et concernant la version précédente de l'article 18, paragraphe 2, première phrase, point 2, de la loi AEG, les arrêts du Bundesverwaltungsgericht du 31 octobre 2000, réf.: 11 VR 12/00, point 5 [«La consultation avec la requérante prévue à l'article 18, paragraphe 2, première phrase, point 2, de la loi AEG, qui, contrairement à l'accord, ne requiert pas une concordance des volontés, […]», et du 7 février 2005, réf.: 9 VR 15/04, point 11 [«La consultation avec la requérante, seul élément requis en vertu de ce qui précède […] a été réalisée par l'autorité investie du pouvoir d'approbation du plan, en ce qu'elle a donné à la requérante […] la possibilité de prendre position»].

comme forme de participation, le pouvoir d'appliquer le prélèvement, de même que la décision en la matière, appartiennent aux gouvernements des Länder ([35]). De leur côté, les associations de Land sont uniquement «chargées» de la préparation et de l'exécution technique des mesures à prendre au titre de l'article 22 (article 14, paragraphe 1, de la MFG), et sont donc soumises au contrôle des autorités supérieures du Land (article 14, paragraphes 2 et 4, de la MFG).

(120) Les bases juridiques pour la perception d'un prélèvement sur le lait dans les différents Länder allemands sont les règlements correspondants des Länder, qui fixent les modalités d'application du prélèvement, et notamment son montant ([36]). C'est donc l'État (représenté par chaque gouvernement de Land) qui régit la perception du prélèvement. Comme expliqué au considérant 119 ci-dessus, le fait que les règlements soient adoptés en consultation avec les associations de Land du secteur laitier concernées n'y change rien.

(121) En l'espèce, un prélèvement est appliqué à des entreprises privées. Les recettes tirées de ce prélèvement sont versées au budget du Land concerné avant d'être utilisées pour le financement des différentes mesures de soutien, et elles doivent être administrées séparément dans ledit budget, conformément à l'article 22, paragraphe 3, première phrase, de la MFG. Conformément à l'article 23 des règlements financiers concernés (voir le considérant 25), des dépenses et crédits d'engagement ne peuvent être prévus pour des prestations destinées à des organismes extérieurs à l'administration du Land afin de remplir certains objectifs (subventions) que si le Land a un intérêt substantiel à voir ces objectifs remplis par ces organismes et que, sans ces subventions, cet intérêt ne peut être satisfait, ou ne peut l'être dans les proportions nécessaires. Cette disposition suppose que l'État a un intérêt dans la mise à exécution des mesures.

(122) En réponse aux arguments avancés par les parties intéressées et par l'Allemagne, la Commission constate ce qui suit:

(123) L'affirmation du MPBW selon laquelle le système du prélèvement sur le lait ne fait peser aucune charge sur le budget du Land du Bade-Wurtemberg (considérants 60 à 63) est tout d'abord contredite par le fait que les ressources tirées du prélèvement sur le lait sont comptabilisées dans le budget dans une rubrique distincte (considérant 61). Le principe général veut que, même si les ressources utilisées pour la subvention proviennent d'une contribution (affectée à un objectif spécifique) (prélèvement) payée par des particuliers, il y a lieu de considérer qu'une charge pèse sur le budget de l'État, et donc que des ressources d'État sont engagées, dès lors que ces ressources sont d'abord versées au budget. Il y a en l'espèce une différence déterminante avec l'affaire PreussenElektra invoquée par le MPBW, dans laquelle il était question d'un système d'indemnités minimales dans le cadre duquel, à aucun moment, les ressources financières en cause n'ont été versées au budget, et dans le cadre duquel l'État n'a exercé aucune autre espèce de contrôle sur ces ressources financières (ne serait-ce qu'en confiant ce contrôle à des tiers). L'utilisation de ressources d'État dans cette affaire était donc exclue ([37]).

(124) Au demeurant, le simple fait que le MPBW n'a, hormis les ressources tirées du prélèvement sur le lait, pas reçu de paiements issus de ressources fiscales ou d'autres ressources d'État pour la réalisation des tests de qualité du lait ne permet pas de conclure que les paiements litigieux ne constituent pas des ressources d'État. Selon la pratique décisionnelle applicable de la Commission, les mesures qui sont financées exclusivement par des ressources parafiscales sont considérées comme des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, première phrase, TFUE ([38]).

(125) En ce qui concerne l'affirmation de la LVN selon laquelle les associations de Land décident, à titre principal, de l'application du prélèvement aux laiteries (considérants 82 à 86 et 91), la Commission constate que l'État fédéral allemand, par l'article 22, paragraphe 1, de la MFG, et donc, par voie législative, a habilité les gouvernements des Länder à appliquer un prélèvement sur le lait. La disposition en question précise notamment que le prélèvement sur le lait peut monter, en règle générale, jusqu'à 0,1 cent par kg et que, à la demande de l'association de Land ou à la demande conjointe des organisations professionnelles, les gouvernements des Länder peuvent relever le prélèvement jusqu'à 0,2 cent par kg de lait livré.

([35]) Voir également l'article 22, paragraphe 1, sixième phrase, de la MFG, évoquant les «pouvoirs» des gouvernements des Länder (et la possibilité de délégation aux autorités supérieures du Land), ainsi que l'article 23, paragraphe 2, de la MFG, selon lequel le recouvrement des prélèvements se fait suivant les dispositions du code fiscal allemand, ce qui implique l'adoption d'un avis d'imposition ou d'un acte administratif équivalent (voir les articles 122 et 251 du code fiscal). En vertu de l'article 14, paragraphe 3, de la MFG, les associations de Land ne peuvent, en revanche, se voir attribuer aucune fonction relevant de la puissance publique.

([36]) Pour le Bade-Wurtemberg: Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen (règlement sur l'application de prélèvements dans le secteur laitier) du 18 mai 2004 (GBl. p. 350), rendu caduc par le règlement du ministère des affaires rurales et de la protection des consommateurs du 14 février 2013 abrogeant le règlement sur l'application de prélèvements dans le secteur laitier.
Pour la Bavière: Verordnung über eine Umlage für Milch (règlement relatif à un prélèvement sur le lait, BayMilchUmlV) du 17 octobre 2007 (GVBl. 2007, p. 727), modifié en dernier lieu par le règlement du 29 novembre 2012.

([37]) Voir l'arrêt du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, PreussenElektra, ECLI:EU:C:2001:160, points 7 et 8; l'arrêt du 16 juillet 2014 dans l'affaire T-52/12, Grèce/Commission, ECLI:EU:C:2014:677, points 119 et 120; concernant le cadre limité de l'arrêt PreussenElektra, voir l'arrêt du 11 décembre 2014 dans l'affaire T-251/11, Autriche/Commission, ECLI:EU:C:2014:1060, points 56 à 71 et 82.

([38]) Voir, entre autres, la décision SA.35932 (2013/N) Pays-Bas — Fonds teeltangelegenheden, considérants 31 à 35.

(126) De plus, la MFG définit, à l'article 22, paragraphe 2, points 1 à 6, à quelles fins les ressources tirées du prélèvement sur le lait peuvent être utilisées.

(127) Conformément à l'article 22, paragraphe 3, troisième phrase, de la MFG, l'association de Land ou les organisations professionnelles doivent uniquement être entendues avant l'affectation des ressources.

(128) Il en découle que l'État (à l'échelon fédéral) a, certes, accordé certains droits de participation aux associations de Land, mais qu'il a dans le même temps établi un cadre juridique clair concernant la fixation des taux du prélèvement sur le lait et l'affectation des ressources, et que ce sont finalement les gouvernements des Länder (ou les autorités supérieures des Länder, en cas de délégation de pouvoir) qui doivent trancher en la matière. Ainsi, il ne serait pas possible que le taux de prélèvement soit augmenté pour atteindre plus de 0,2 cent par kg à la demande des associations de Land, ou que les ressources soient affectées à des fins autres qui celles énoncées à l'article 22, paragraphe 2, points 1 à 6, de la MFG. De plus, l'obligation de consultation relative à l'affectation des ressources (article 22, paragraphe 3, troisième phrase, de la MFG) n'implique pas l'obligation de se conformer à l'avis des parties consultées. La décision finale au sujet de l'affectation des ressources appartient aux autorités du Land concernées, c'est-à-dire à l'État.

(129) Il y a sur ce point une différence essentielle avec l'affaire Doux Élevage citée par la LVN. L'application du prélèvement sur le lait et l'affectation des ressources correspondantes sont régies par l'État à deux niveaux, c'est-à-dire au niveau fédéral et à celui des Länder. En Allemagne, le législateur n'a pas seulement conféré au gouvernement du Land le pouvoir d'appliquer le prélèvement, il a aussi restreint, par une loi fédérale, la marge de manœuvre pour disposer, au niveau du Land, des ressources générées par le prélèvement. Les associations de Land ne peuvent par exemple pas non plus tenter de modifier, par voie de requête, les objectifs de promotion définis à l'article 22, paragraphe 2, points 1 à 6, de la MFG. Dans les affaires Val'Hor et Doux Élevage, une telle restriction opérée par l'État n'existait pas.

(130) La MFG ne peut pas non plus être considérée comme un simple moyen d'imposer les intérêts purement économiques d'une organisation interprofessionnelle. L'article 14 de la MFG dispose certes que des organisations professionnelles des secteurs de l'agriculture, des laiteries et du commerce du lait doivent être représentées, pour autant qu'elles souhaitent participer, mais également qu'une représentation adéquate des consommateurs doit être assurée au sein des organes de l'association. En fixant ces conditions de participation et de représentation, le législateur (c'est-à-dire l'État) garantit que la poursuite des objectifs d'intérêt général mentionnés dans la MFG se fait en assurant une représentation globale de tous les intérêts, qui va au-delà de la simple promotion d'un secteur économique.

(131) Contrairement à l'affaire Doux Élevage, les objectifs de promotion définis dans la MFG n'ont pas été déterminés ni institués par les organisations interprofessionnelles elles-mêmes ([39]). En particulier, les objectifs définis à l'article 22, paragraphe 2, point 1 [«Promotion et préservation de la qualité sur la base des dispositions visées à l'article 10 de la présente loi ou à l'article 37 de la Milchgesetz (loi sur le lait) du 31 juillet 1930 (Reichsgesetzbl. I, p. 421)»] et point 2 («Amélioration de l'hygiène au cours de la production, de la livraison, du traitement, de la transformation et de la distribution du lait et des produits laitiers»), présentent — contrairement à l'affaire Doux Élevage — des caractéristiques qui font partie d'une politique définie par les autorités étatiques ([40]) et renvoient à des missions relevant de la puissance publique qui, d'emblée, ne peuvent être confiées aux associations de Land, conformément à l'article 14, paragraphe 3, de la MFG.

(132) Toujours à la différence de l'affaire Doux Élevage, en cas de défaut de paiement des prélèvements sur le lait, ce n'est pas la procédure judiciaire civile ou commerciale normale qui est engagée en vue de leur recouvrement ([41]). L'article 23, paragraphe 2, de la MFG dispose en effet que le recouvrement des prélèvements peut se faire selon les dispositions du code fiscal et de ses dispositions d'exécution. De la même manière, dans leurs règlements relatifs à la perception du prélèvement sur le lait, les Länder concernés ont prévu que le recouvrement soit effectué selon les dispositions du code fiscal et de ses dispositions d'exécution ([42]). Dans le système juridique allemand, le code fiscal relève du droit public. En Allemagne, les créances de droit public sont exécutées par la voie administrative, tandis que les créances de droit civil sont exécutées par la voie judiciaire. Comparée à la voie judiciaire, la voie administrative constitue une méthode plus efficace d'exécution des créances dans la mesure où, en délivrant un acte administratif, l'autorité publique peut créer elle-même un titre exécutoire ([43]), lequel ne pourrait en revanche être obtenu qu'au terme d'une procédure judiciaire dans le cas des créances de droit civil ([44]). Il découle de ce qui précède que l'État a intérêt à veiller à ce que la perception (et le cas échéant, le recouvrement) des prélèvements dus soit la plus efficace et complète possible, afin de garantir la réalisation rapide des objectifs étatiques financés par les ressources tirées du prélèvement.

([39]) Arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 40.
([40]) Arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 31.
([41]) Arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, point 32.
([42]) Voir par exemple l'article 6, paragraphe 3, du Verordnung über eine Umlage für Milch (BayMilchUmlV) du 17 octobre 2007.
([43]) Voir par exemple l'article 5 du Verordnung über eine Umlage für Milch (BayMilchUmlV) du 17 octobre 2007.
([44]) Voir l'arrêt du 11 septembre 2014 dans l'affaire C-527/12, Commission/Allemagne, ECLI:EU:C:2014:2193, points 41 et 56.

(133) L'affirmation de la LVN selon laquelle les ressources tirées du prélèvement sur le lait ne sont pas des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE se trouve ainsi réfutée.

(134) Il découle de ce qui précède que les recettes tirées du prélèvement en cause doivent être considérées comme étant placées sous contrôle public ([45]) et que les mesures financées par les ressources tirées du prélèvement sur le lait ont été mises à exécution au moyen de ressources d'État et sont imputables à l'État.

(135) Au demeurant, ce constat s'applique d'autant plus aux ressources du budget général utilisées, en Bavière, pour le financement des tests de qualité du lait en cause. Il s'agit également de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Avantage sélectif/entreprises

(136) Les bénéficiaires des ressources d'État sont, tout d'abord, le MPBW et le MPBY. Ceux-ci effectuent des analyses de laboratoire pour le compte de l'État. Cependant, lesdites analyses bénéficient en fin de compte aux laiteries, puisque ces dernières sont tenues par la loi de procéder à l'analyse du lait qui leur est livré. Les analyses de laboratoire constituent donc des services fournis par le MPBW et le MPBY aux laiteries. Ces dernières peuvent donc être considérées comme les bénéficiaires d'aides fournies sous forme de prestations en nature. Il ne fait aucun doute que les laiteries constituent des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En ce sens, tout avantage éventuel est octroyé seulement à «certaines entreprises» puisqu'il existe, à côté du secteur des laiteries, de nombreux autres secteurs économiques en Allemagne, qui ne profitent pas des mesures en cause. L'éventuel avantage octroyé est par conséquent sélectif.

(137) Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du MGV, les laiteries doivent, en tant qu'acquéreurs commerciaux de lait, analyser elles-mêmes ou faire analyser chaque livraison de lait. Tout comme lorsque les laiteries effectuent elles-mêmes les analyses, auquel cas les coûts sont nécessairement à leur charge, les coûts liés au paiement versé à un organisme d'analyse aux fins de l'analyse du lait doivent être considérés comme des frais d'exploitation classiques que les entreprises concernées, c'est-à-dire les laiteries, doivent normalement supporter elles-mêmes en tant qu'entités tenues à la réalisation des analyses en vertu de la réglementation nationale. La Commission considère donc qu'un avantage est accordé aux laiteries par le remboursement des coûts des analyses de laboratoire au moyen des ressources tirées du prélèvement, dans le Bade-Wurtemberg, et au moyen de ces dernières et des ressources du budget général du Land en Bavière, et que l'effet de cet avantage est sélectif, comme expliqué au considérant 136.

(138) À cet égard, il convient en outre de vérifier si les analyses de laboratoire effectuées ont un rapport avec des activités économiques.

(139) L'Allemagne affirme que les Milchprüfringe remplissent des missions relevant de la puissance publique dans le cadre de la réalisation des tests de qualité du lait (voir le considérant 26 ci-dessus). Dans les faits, ces tests de qualité du lait sont pratiqués sur la base de dispositions de droit public, à savoir le MGV. L'obligation d'analyse établie à l'article 1er, paragraphe 1, du MGV, répond certes à un objectif public (garantie de la qualité du lait, article 10 de la MFG), et peut, en tant que contrainte publique, faire l'objet de mesures d'exécution prévoyant des sanctions administratives. Ce qui précède ne permet cependant pas de conclure que le financement des tests de qualité du lait au moyen du prélèvement sur le lait n'a pas de rapport avec les activités économiques exercées par les entreprises ([46]). Il s'agit plutôt de l'une des nombreuses prescriptions réglementaires (comme la sécurité de la production, les normes environnementales, etc.) que les acteurs économiques (ici: les laiteries) doivent respecter dans le cadre de leur activité économique. Les tests de qualité du lait ne constituent d'ailleurs pas une activité qui relèverait des fonctions essentielles de l'État au sens du point 16 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ([47]).

(140) L'article 1er, paragraphe 1, du MGV impose un devoir d'analyse aux laiteries. Ce devoir d'analyse est associé à l'obligation de prendre en charge les coûts de cette analyse, c'est-à-dire les coûts des analyses de laboratoire encourus par les Milchprüfringe (voir le considérant 137 ci-dessus). Ce constat découle clairement du fait que la réalisation des analyses est la condition pour que les laiteries puissent vendre le lait ainsi analysé. Les entreprises doivent cependant prendre en charge elles-mêmes, en tant que frais d'exploitation classiques, les coûts qui doivent être exposés pour la commercialisation de leurs produits. C'est ainsi que dans des Länder autres que le Bade-Wurtemberg et la Bavière, où le MGV s'applique de la même manière, les laiteries concernées ne sont pas

([45]) Arrêt du 30 mai 2013 dans l'affaire C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348, points 32, 35 et 38.

([46]) Voir également l'arrêt du 25 mars 2015 dans l'affaire T-538/11, Belgique/Commission, ECLI:EU:C:2015:188, point 96, selon lequel «le fait que des charges soient imposées aux entreprises par la réglementation nationale, lesquelles se rattachent donc nécessairement à l'exercice par l'État membre concerné de ses prérogatives de puissance publique, ne s'oppose pas à ce que lesdites charges soient qualifiées de "charges grevant normalement le budget d'une entreprise"».

([47]) JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

remboursées des coûts des analyses au moyen des ressources tirées du prélèvement sur le lait; autrement dit, elles ne sont pas exonérées des coûts qui leur incombent fondamentalement. La vente du lait par les laiteries constitue incontestablement une activité économique. Avec le remboursement des coûts d'analyse au moyen des ressources tirées du prélèvement sur le lait, les laiteries du Bade-Wurtemberg et de Bavière sont donc exonérées des coûts qu'elles devraient normalement supporter elles-mêmes dans le cadre de l'exercice de leurs activités économiques.

(141) En ce qui concerne l'affirmation de l'Allemagne selon laquelle le droit fédéral ne constitue pas le cadre de référence de l'obligation de supporter les coûts imposée aux laiteries et ne saurait donc fonder une sélectivité (considérants 31 à 38), il y a lieu de constater que l'obligation d'analyse, qui entraîne l'obligation de supporter des coûts, est régie de manière définitive par le droit fédéral, à savoir par l'article 1er, paragraphe 1, du MGV.

(142) Comme cela a déjà été évoqué, le MGV, en son article 1er, paragraphe 1, impose aux laiteries d'analyser le lait qui leur est livré (voir également les considérants 139 et 142). Certes, l'article 6 du MGV confère certains pouvoirs aux Länder, notamment en ce qui concerne la réglementation du prélèvement d'échantillons visé à l'article 2 du MGV; ces réglementations ne peuvent cependant pas être en contradiction avec le MGV, et donc avec son article 1er.

(143) Dans ce même contexte, l'Allemagne a renvoyé à l'article 10, paragraphe 2, de la MFG en ce qui concerne la question de la délimitation des compétences entre État fédéral et Länder (considérant 37). Cette disposition prévoit que les gouvernements des Länder peuvent adopter des réglementations sur les tests de qualité du lait pour autant que le ministère fédéral n'en ait adopté aucune. Or, comme expliqué plus haut, le ministère fédéral compétent a précisément adopté une telle réglementation au travers du MGV. En vertu de l'article 22, paragraphe 1, première phrase, de la MFG, les gouvernements des Länder sont certes habilités à percevoir des prélèvements. Dans le même temps, la MFG restreint toutefois l'autonomie des Länder, en ce qu'elle fixe des limites concernant le montant du prélèvement et les mesures éligibles au titre de l'article 22, paragraphe 2, points 1 à 6, de la MFG.

(144) À propos de l'affaire Portugal/Commission ([48]) citée par l'Allemagne à cet égard (considérants 31 à 38), la Commission constate que cette affaire avait pour objet un système fiscal différencié qui se distingue nettement de la situation visée par la présente décision. Du reste, si l'on transpose les constatations de l'affaire Portugal/Commission aux faits de l'espèce, comme l'Allemagne tente de le faire, l'obligation de supporter les coûts visée à l'article 1er, paragraphe 1, du MGV, telle que constatée ci-dessus, constituerait le cadre de référence au sens du point 64 de l'arrêt dans ladite affaire. Or ce cadre de référence a justement fait l'objet d'une réglementation de l'État fédéral, c'est-à-dire du «gouvernement central» au sens de l'arrêt Portugal/Commission. En vertu d'une lecture a contrario du point 64, un remboursement des coûts correspondants à partir des ressources tirées du prélèvement conduit par conséquent à un avantage sélectif.

(145) De plus, la Commission est d'avis que l'existence d'un avantage sélectif ne peut être réfutée au motif que les laiteries auraient déjà payé la contrepartie des contrôles effectués en versant le prélèvement sur le lait. La Commission s'oppose à l'argument avancé par l'Allemagne et le MPBW, selon lequel la contribution correspondrait à la dépense économique réelle pour les prestations fournies en contrepartie (considérant 39). Comme il ressort du chapitre 2.6 de la décision d'ouverture de la procédure, une multitude de sous-mesures différentes sont financées au moyen des ressources tirées du prélèvement sur le lait. Par la nature même de ces sous-mesures, le bénéfice que chaque entreprise individuelle tire de certaines sous-mesures ne correspond pas nécessairement aux montants des prélèvements précédemment versés. À cela s'ajoute le fait, dans le cas de la Bavière, que le financement ne repose pas seulement sur les ressources tirées du prélèvement, mais aussi sur des ressources supplémentaires provenant du budget général du Land, ce qui exclut d'emblée une «compensation».

(146) La Commission constate donc que les laiteries du Bade-Wurtemberg et de Bavière ont bénéficié d'un avantage sélectif à travers le remboursement, au moyen des ressources tirées du prélèvement, des coûts leur incombant pour les tests de qualité du lait.

Distorsions de concurrence et effets sur les échanges

(147) Selon la jurisprudence de la Cour, le renforcement de la position concurrentielle d'une entreprise à la suite de l'octroi d'une aide d'État conduit normalement à une distorsion de concurrence vis-à-vis des entreprises concurrentes, puisque ces dernières ne bénéficient pas de l'aide ([49]). Toute aide destinée à une entreprise active sur un marché dans lequel se déroulent des échanges au sein de l'Union peut affecter les échanges entre États membres ([50]), et ce, même si les entreprises bénéficiaires ne participent pas elles-mêmes aux échanges

([48]) Voir l'arrêt du 6 septembre 2006 dans l'affaire C-88/03, Portugal/Commission, ECLI:EU:C:2006:511.
([49]) Arrêt du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission, ECLI:EU:C:1980:209, points 11 et 12.
([50]) Voir notamment l'arrêt du 13 juillet 1988 dans l'affaire 102/87, République française/Commission, ECLI:EU:C:1988:391.

intracommunautaires ([51]). Durant la période comprise entre 2001 et 2012, les échanges de produits agricoles au sein de l'Union ont atteint un volume considérable. À titre d'exemple, en 2011, les valeurs des importations et exportations intracommunautaires, à destination et en provenance d'Allemagne, de produits classés dans la position 0401 de la nomenclature combinée (lait et crème de lait, non concentrés ni additionnés de sucre ou d'autres édulcorants ([52])) se sont élevées respectivement à 1 200 millions d'EUR et 957 millions d'EUR ([53]).

(148) Les mesures examinées dans la présente décision ont permis de soutenir des activités dans le secteur agricole. Il s'agissait en particulier d'activités des laiteries. Les échanges de produits des laiteries au sein de l'Union ont eu lieu dans des proportions importantes, comme expliqué ci-dessus. La Commission est dès lors d'avis que les mesures en cause étaient de nature à affecter les échanges entre États membres.

(149) Compte tenu de l'importance des échanges de produits agricoles, il peut être admis que les sous-mesures en cause ont faussé ou menacé de fausser la concurrence et étaient de nature à affecter les échanges entre États membres.

Aide existante/nouvelle aide

(150) Selon l'article 108, paragraphe 1, TFUE, la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants. À cette fin, elle peut exiger des États membres toutes les informations nécessaires à l'examen des régimes d'aide existants et, le cas échéant, proposer des mesures utiles.

(151) Conformément à l'article 1er, point b) i), du règlement (CE) nº 659/1999, la notion d'«aide existante» désigne toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné et toujours applicable après ladite entrée en vigueur.

(152) Cependant, en vertu de l'article 1er, point c), du règlement (CE) nº 659/1999, toute modification d'une aide existante a pour effet que celle-ci devient une «aide nouvelle». Selon l'article 4 du règlement (CE) nº 794/2004 de la Commission ([54]), on entend par modification d'une aide existante «tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun».

(153) Selon la jurisprudence ([55]), c'est seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau; or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial.

(154) Selon l'article 108, paragraphe 3, TFUE, toutes les aides nouvelles doivent être communiquées à la Commission et ne peuvent être mises à exécution avant que la Commission les ait approuvées (interdiction d'exécution).

(155) Selon l'article 1er, point f), du règlement (CE) nº 659/1999, une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE est illégale.

(156) Sur la base de la MFG et dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés, le ministère fédéral compétent et les Länder allemands (voir le considérant 24 ci-dessus) ont adopté des dispositions d'exécution qui constituent les bases juridiques des mesures examinées dans la présente décision. À l'exception de la MFG elle-même (qui constitue uniquement une loi-cadre et un régime d'habilitation pour les réglementations des Länder, mais ne prévoit en elle-même aucun droit à une aide financière), les autorités allemandes n'ont transmis aucune information attestant l'existence d'une base juridique adoptée avant 1958 et qui devrait encore être appliquée, avec son contenu initial, durant la période examinée. Les règlements applicables relatifs à la perception du

([51]) Arrêt du 14 janvier 2015 dans l'affaire C-518/13, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9, point 67.
([52]) Règlement d'exécution (UE) nº 927/2012 de la Commission du 9 octobre 2012 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) nº 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.
([53]) *Source:* Eurostat.
([54]) Règlement (CE) nº 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).
([55]) Arrêt du 30 avril 2002 dans les affaires jointes T-195/01 et T-207/01, Gibraltar/Commission, ECLI:EU:C:2002:111, point 111.

prélèvement remontent, quant à eux, aux années 2004 (Bade-Wurtemberg) et 2007 (Bavière) (voir le considérant 24). La base juridique de l'affectation des ressources est constituée par les règlements financiers des Länder allemands qui, en ce qui concerne la finalité d'affectation, doivent se limiter au cadre de l'article 22, paragraphe 2, de la MFG. C'est sur cette base que les autorités des Länder approuvent par décision administrative l'affectation des ressources pour chaque exercice budgétaire. Les mesures en cause constituent donc des aides nouvelles qui étaient soumises à l'obligation de notification visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Comme l'Allemagne n'a à aucun moment transmis des informations sur le régime d'aide en cause, celui-ci est illégal [article 1er, point f), du règlement (CE) no 659/1999].

(157) Pour ces raisons, il est superflu d'analyser l'allégation de l'Allemagne selon laquelle les sous-mesures BW 1 et BY 1 en cause ne relèvent pas des mesures utiles (considérants 50 à 56), puisque cette affirmation repose sur l'hypothèse selon laquelle il s'agit fondamentalement d'aides existantes, ce qui n'est pas le cas, comme cela vient d'être démontré.

Examen de la compatibilité des tests de qualité du lait

(158) Les aides qui ont été octroyées pour le remboursement des coûts occasionnés par les tests de qualité du lait entre le 28 novembre 2001 et le 31 décembre 2006 ont été examinées par la Commission selon les critères des lignes directrices 2000-2006 et ont été déclarées compatibles avec le marché intérieur et autorisées en conséquence dans le cadre de la décision du 17 juillet 2013 [C(2013) 4457 final] (considérants 162 à 165 de la décision positive).

Dispositions en vigueur

(159) Selon l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(160) Conformément à la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ([56]), les aides d'État illégales au sens de l'article 1er, point f), du règlement (CE) no 65/1999 sont appréciées au regard des textes en vigueur à la date d'octroi de l'aide.

(161) Les aides qui ont été accordées depuis le 1er janvier 2007 ont été examinées selon les critères des lignes directrices 2007-2013.

(162) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a émis des doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur des aides accordées pour les tests de qualité du lait au cours de la période débutant le 1er janvier 2007 (considérants 166 et 167 de la décision d'ouverture de la procédure).

(163) Comme déjà expliqué dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission constate que les aides destinées aux contrôles de routine du lait ne remplissent pas les conditions du point 109 des lignes directrices 2007-2013, lu en combinaison avec l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1857/2006. Cette dernière disposition établit au contraire explicitement que les aides au remboursement des coûts de tels contrôles de routine ne peuvent pas être compatibles avec le marché intérieur.

(164) Contrairement à la position de l'Allemagne (considérant 53), la Commission constate que «le coût […] des contrôles de routine concernant la qualité du lait» visé à l'article 16, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) no 1857/2006 comprend également les coûts de la réalisation des tests de qualité du lait en cause dans la présente décision. L'article 16, paragraphe 1, point b), dispose certes sur le fond que les aides au remboursement «du coût des tests effectués par ou pour le compte d'un tiers en vue de déterminer la qualité ou le rendement génétique du bétail» sont compatibles avec le marché intérieur.

(165) La Commission considère cependant que l'exception négative explicite applicable à l'aide relative au coût des contrôles de routine concernant la qualité du lait, telle que prévue à l'article 16, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) no 1857/2006, doit être comprise dans un sens large puisque la disposition témoigne clairement de la volonté du législateur d'exclure la compatibilité d'une telle aide avec le marché intérieur.

([56]) JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

(166) Les contrôles de qualité du lait portent sur la qualité du lait comme telle, c'est-à-dire sur ses propriétés microbiologiques. Ces propriétés ne sont en tout état de cause pas en rapport direct avec la qualité ou le rendement génétique du bétail. Les propriétés microbiologiques incluent précisément celles qui sont constatées dans le cadre des tests de qualité du lait (par exemple, la teneur en matières grasses ou en cellules somatiques).

(167) La disposition d'exclusion de l'article 16, paragraphe 1, point b), vise essentiellement à nier la compatibilité avec le marché intérieur des contrôles de routine concernant la qualité du lait car les coûts que ces contrôles engendrent font partie des frais d'exploitation normaux d'une entreprise. Les aides au remboursement des frais d'exploitation ont un effet de distorsion particulièrement important sur le marché intérieur ([57]).

(168) La Commission rappelle à cet égard le principe fondamental de l'interdiction d'octroyer des aides inscrit à l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Les exceptions à ce principe fondamental découlent de l'article 107, paragraphes 2 et 3, TFUE, lu en combinaison avec des règles de compatibilité établies sous forme de règlements, lignes directrices, etc. Or, pour la période 2007-2013, une telle règle de compatibilité n'existe pas concernant l'aide en cause relative aux contrôles de routine de la qualité du lait (indépendamment d'une qualité spécifique et n'ayant pas pour objectif l'amélioration de la qualité). Mis à part un renvoi à la compatibilité passée au titre de l'application des lignes directrices 2000-2006, l'Allemagne n'a d'ailleurs fait valoir aucune règle de compatibilité en vigueur pendant la période pertinente. En revanche, l'article 16, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1857/2006 témoigne précisément de la volonté du législateur d'exclure explicitement la compatibilité avec le marché intérieur. Il avait déjà été observé, au point 13.3 des lignes directrices 2000-2006, que la gamme des contrôles de routine au cours du processus de production s'était notablement élargie, que le coût de ces contrôles faisait désormais partie des coûts de production et que comme le coût du contrôle de la qualité influait directement sur les coûts de production, les aides dans ce domaine présentaient un risque réel de distorsion de concurrence. Selon ce même point, des aides pouvaient certes être accordées pour des contrôles effectués par des tiers ou pour le compte de tiers, par exemple les autorités réglementaires compétentes, ou des organismes agissant en leur nom. Toutefois, dans les lignes directrices 2007-2013, le législateur, tenant compte du risque de distorsion de concurrence, a qualifié d'incompatibles avec le marché intérieur les aides destinées aux contrôles de routine concernant la qualité du lait. Cette décision claire du législateur ne laisse aucune place à une déclaration de compatibilité basée directement sur l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE.

(169) Le fait que la Commission a considéré que les tests de qualité du lait en cause pour la période 2001-2006 étaient compatibles avec le marché intérieur ne signifie pas automatiquement, comme l'Allemagne le prétend (considérant 60), que ces aides sont également compatibles avec le marché intérieur pour la période ultérieure de 2007 à 2013. Il découle ainsi de l'article 108, paragraphe 1, TFUE, que le marché intérieur se développe progressivement et que la Commission, pour garantir le fonctionnement du marché intérieur, peut tenir compte de ce développement en perfectionnant ses lignes directrices en matière d'aides ou d'autres réglementations relatives aux aides d'État (par exemple, les règlements d'exemption). En outre, la nature même des règles de compatibilité limitées dans le temps, comme les lignes directrices adoptées dans le domaine agricole, fait que les orientations en matière d'aides ou les règlements d'exemption qui leur succèdent ne doivent pas nécessairement avoir le même contenu que les réglementations précédemment en vigueur.

(170) Sur la base des explications qui précèdent, la Commission parvient à la conclusion que les aides accordées durant la période 2007-2013 pour les tests de qualité du lait, financées exclusivement par des ressources tirées du prélèvement sur le lait dans le cas de la sous-mesure BW 1 et par des ressources tirées du prélèvement sur le lait et du budget général du Land dans le cas de la sous-mesure BY 1, n'étaient pas compatibles avec le marché intérieur.

4. **CONCLUSION**

(171) Conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans. Conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999, «toute mesure prise par la Commission à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription».

([57]) Voir également, sur ce point, le considérant 17 du règlement (CE) n° 1857/2006, selon lequel les aides «ne doivent pas avoir pour seul effet de réduire en permanence ou périodiquement les frais d'exploitation que le bénéficiaire devrait normalement supporter».

(172) Après que l'Allemagne a présenté son rapport annuel de 2010 sur les aides d'État dans le secteur agricole, la Commission lui a demandé, par lettre du 28 novembre 2011, des informations complémentaires concernant la réglementation en cause. Par cette mesure de la Commission, le délai de prescription a été interrompu. Étant donné que, par sa décision positive, la Commission a déjà constaté la compatibilité avec le marché intérieur des tests de qualité sur le lait en cause pour la période du 28 novembre 2001 au 31 décembre 2006, et que moins de dix ans se sont écoulés entre le 31 décembre 2006 et le 28 novembre 2011, la période visée par la présente décision commence le 1er janvier 2007.

(173) La Commission constate que l'Allemagne a octroyé illégalement des aides en violation des articles 107 et 108 TFUE et que ces aides ne sont pas compatibles avec le marché intérieur dans la mesure où elles ont été octroyées au cours de la période commençant au 1er janvier 2007 (voir les considérants 160 et 164). Ces aides ont été octroyées exclusivement à partir de ressources tirées du prélèvement sur le lait dans le cas du Bade-Wurtemberg, et à partir de ressources tirées du prélèvement sur le lait et du budget général du Land dans le cas de la Bavière,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État octroyée par l'Allemagne, en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, pour les tests de qualité du lait effectués dans les Länder du Bade-Wurtemberg et de Bavière, au profit des exploitations du secteur laitier concernées dans les Länder précités, est incompatible avec le marché intérieur depuis le 1er janvier 2007.

Article 2

1. L'Allemagne récupère auprès des bénéficiaires l'aide incompatible octroyée au titre du régime visé à l'article 1er.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à compter 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 aux dispositions du chapitre V du règlement (CE) no 794/2004 et aux dispositions du règlement de la Commission (CE) no 271/2008 ([58]) modifiant le règlement (CE) no 794/2004.

4. L'Allemagne annule tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article 1er à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 3

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

2. L'Allemagne veille à l'exécution de la présente décision dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Allemagne communique les informations suivantes à la Commission:

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

([58]) Règlement (CE) no 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) no 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

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.

2. L'Allemagne 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 visée 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

L'Allemagne est destinataire de la présente décision. L'Allemagne est invitée à transmettre sans délai une copie de la présente décision aux bénéficiaires.

Fait à Bruxelles, le 18 septembre 2015.

Par la Commission
Phil HOGAN
Membre de la Commission