II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 février 1998

concernant une aide accordée par l'Allemagne comme aide au développement pour la construction d'une drague et son achat par l'Indonésie

[notifiée sous le numéro C(1998) 583]

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

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

(1999/142/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu la directive 90/684/CEE du Conseil du 21 décembre 1990 concernant les aides à la construction navale [1], telle que prorogée par le règlement (CE) n° 3094/95 du Conseil du 22 décembre 1995 relatif aux aides à la construction navale [2], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2600/97 du Conseil [3], et notamment son article 4, paragraphe 7,

après avoir mis les intéressés en demeure de lui présenter leurs observations, conformément à l'article 93 du traité, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

I

Par lettre du 3 janvier 1996, l'Association européenne de dragage (European Dredging Association, EuDA) a déposé une plainte contre la vente par l'Allemagne de trois dragues à l'Indonésie. L'association émettait la supposition que l'aide accordée dans le cadre de cette vente n'était pas compatible avec la directive 90/684/CEE (septième directive concernant les aides à la construction navale). D'après la lettre, l'aide aurait permis à un fournisseur, en concurrence avec d'autres entreprises offrant des services de dragage dans le cadre d'appels d'offres internationaux, de facturer, à Taïwan et en Thaïlande, un prix inférieur à celui du marché local.

Par lettre SG(94) D/6533 adressée le 17 mai 1994 à l'Allemagne, la Commission avait autorisé l'octroi d'une aide au développement liée à la vente de trois dragues du chantier naval Stralsund à l'entreprise indonésienne Pengerukan («Rukindo»). Rukindo est une société à responsabilité limitée publique dont 100 % des parts sont détenues par le ministère des finances. L'aide au développement a pris la forme d'un prêt accordé par la Kreditanstalt für Wiederaufbau. Le prêt couvrait 90 % de la valeur contractuelle pour une durée de onze ans à un taux de 3,5 %. L'équivalent subvention OCDE était de 25,35 %. L'emprunteur était la République d'Indonésie représentée par son ministère des finances.

La notification du projet d'aide du 24 mars 1994 mentionne les sites en Indonésie où les dragues devaient être utilisées. Dans la lettre adressée à l'Allemagne et dans laquelle elle approuve l'aide, la Commission avait précisé que les dragues ne devaient être utilisées qu'en Indonésie.

[1] JO L 380 du 31. 12. 1990, p. 27.
[2] JO L 332 du 30. 12. 1995, p. 1.
[3] JO L 351 du 23. 12. 1997, p. 18.

II

Les dragues n'étant apparemment pas utilisées dans les conditions dont était assortie l'autorisation de l'aide, et la Commission n'ayant été informée d'aucune modification à cet égard, celle-ci a adressé, le 31 juillet 1996, une lettre aux autorités allemandes pour leur demander des précisions sur l'exploitation des dragues, le montant de l'aide accordée pour ce projet et la situation financière de l'entreprise indonésienne.

Après une prorogation du délai, l'Allemagne a fourni ces informations par lettre du 6 novembre 1996. Elle confirmait qu'une drague avait été utilisée en Malaisie, en dehors des eaux territoriales indonésiennes, mais ne faisait pas état des utilisations à Taïwan ou en Thaïlande rapportées par l'EuDA.

L'Allemagne faisait valoir que la drague ne pouvait être utilisée de manière optimale dans les eaux indonésiennes en raison des retards pris dans la réalisation de plusieurs grands projets de construction de ports pour lesquels la drague avait été acquise initialement. De plus, l'utilisation de la drague en Malaisie s'inscrivait dans le cadre d'un contrat de sous-traitance pour le compte d'une société indonésienne, alors que Rukindo n'avait jamais participé elle-même à des appels d'offres internationaux. L'Allemagne s'est également engagée à attirer l'attention du gouvernement indonésien sur le fait que l'utilisation des dragues devait rester conforme à la destination pour laquelle elles avaient été acquises initialement.

L'Allemagne n'était pas en mesure de fournir des informations concernant la situation financière de Rukindo étant donné que cette société contrôlée par l'État ne présente pas de comptes annuels vérifiés et probants et que cette société n'avait elle-même effectué directement aucun emprunt.

III

Étant donné la réponse de l'Allemagne, la Commission a été amenée à conclure que les modalités d'utilisation des dragues n'étaient conformes ni à l'autorisation qu'elle avait accordée par lettre du 17 mai 1994, ni aux conditions d'octroi des aides au développement prévues à l'article 4, paragraphe 7, de la septième directive sur les aides d'État à la construction navale. Il n'était pas encore établi, à ce moment-là, si l'aide envisagée avait une composante «développement».

La Commission a, dès lors, décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité en vue d'examiner si l'octroi et la mise en œuvre de l'aide étaient conformes à l'autorisation du 17 mai 1994 et, en particulier, si l'aide envisagée avait encore une composante «développement» et était encore compatible avec le marché commun. L'Allemagne a été informée de cette décision par lettre du 15 avril 1997.

IV

À la suite de la publication de la décision relative à l'ouverture de la procédure [1], les autorités danoises et l'Association européenne de dragage ont présenté des observations dans lesquelles elles considéraient que l'utilisation des dragues n'était pas conforme aux conditions fixées par l'autorisation de la Commission et était contraire à la septième directive concernant les aides d'État à la construction navale.

Ces observations ont été transmises pour commentaire à l'Allemagne, par lettre du 25 août 1997.

V

L'Allemagne a répondu à l'ouverture de la procédure par lettre du 18 juin 1997 et aux observations du gouvernement danois et de l'EuDA, par lettre du 9 octobrre 1997. Ses commentaires peuvent se résumer de la manière suivante.

Les dragues étaient destinées principalement aux travaux d'approfondissement des bassins de Tanjung Priok, Batam, Surabaya, Belawan, Semarang, Panjang et Ujang Padang. La réalisation de ces travaux avait pris du retard en raison de problèmes de financement, de sorte que les travaux de dragage n'ont pu être menés à bien que dans les ports de Belawan, de Tanjung Priok et de Surabaya. La responsabilité de ces retards ne pouvait être imputée ni à Rukindo ni à la Kreditanstalt für Wiederaufbau.

La drague KK Aru II a été utilisée en Malaisie pendant 173 jours en 1995 et pendant 156 jours en 1996. En raison de défectuosités du système de pompes et de vannes, le temps d'utilisation réel a toutefois été nettement moins long que la période totale passée dans les eaux malaises. En 1996, KK Aru II était le seul navire de la flotte de PT Rukindo (qui compte 32 dragues) a être exploité à l'étranger.

Lorsqu'elle a ouvert la procédure, la Commission s'est fondée sur des informations selon lesquelles une drague avait été exploitée en Thaïlande. D'après l'Allemagne, il ne s'agissait cependant pas d'une des trois dragues susvisées, mais de KK Irian Jaya, qui a été exploitée en Thaïlande pendant 31 jours entre le 21 avril et le 29 mai 1994.

L'Allemagne a avancé que les dragues avaient été spécialement conçues pour effectuer des travaux en Indonésie exigeant, notamment, un tirant d'eau plus important que celui des autres dragues disponibles à l'époque. Les dragues nécessitaient une hauteur d'eau d'environ huit mètres pour pouvoir travailler efficacement. L'Allemagne a argué que le tirant d'eau nécessaire pour ces dragues limitait leurs possibilités d'utilisation dans d'autres ports et sur d'autres voies navigables en Indonésie. Pour réduire au minimum les périodes d'inactivité et pour récupérer au moins une partie des frais fixes (coûts de personnel, frais

[1] JO C 192 du 24. 6. 1997, p. 9.

financiers, etc.), Rukindo se serait vue obligée d'offrir les services des dragues à d'autres entreprises de dragage qui les auraient ensuite utilisées en dehors de l'Indonésie. Cette utilisation ne serait toutefois pas contraire à l'objectif principal de l'aide, qui est de développer l'infrastructure de transport indonésienne. De plus, d'après l'Allemagne, l'achèvement des travaux dans le cadre de projets nationaux avait la priorité absolue. Les navires n'auraient été utilisés à l'étranger que pendant les périodes d'inactivité, lorsque les projets d'agrandissement du port ont pris du retard. La location des dragues en vue de leur utilisation à l'étranger devrait être comprise comme un effort visant à optimiser l'utilisation des fonds de l'aide au développement en vue de réunir des capitaux supplémentaires pour le projet d'infrastructure grâce à l'apport de devises. De surcroît, l'utilisation temporaire de la drague dans des eaux étrangères aurait permis d'acquérir de l'expérience susceptible d'améliorer l'efficacité et de renforcer la compétitivité sur le marché national.

L'Allemagne a en outre souligné que Rukindo n'avait jamais participé directement à des appels d'offres internationaux et n'avait donc jamais été en concurrence directe avec d'autres entreprises internationales de dragage. Rukindo n'aurait demandé de cahiers des charges qu'à deux reprises, sans participer finalement à l'appel d'offre proprement dit. Ce ne serait que pendant les périodes d'inactivité que les dragues ont été louées dans le cadre de contrats de sous-traitance. Rukindo n'aurait, par conséquent, exercé aucune influence directe sur les prix des prestations de l'adjudicataire principal, d'autant plus que, selon la procédure habituelle, celui-ci n'aurait engagé les négociations avec les différentes entreprises de dragage que lorsque le contrat lui a été attribué.

Enfin, l'Allemagne s'est engagée à prendre des mesures nécessaires pour bien faire comprendre à l'Indonésie les problèmes que pose l'utilisation des dragues à l'étranger.

VI

Aux termes de l'article 4, paragraphe 7, de la septième directive, les aides qui sont octroyées comme aides au développement à un pays en voie de développement ne sont pas soumises au plafond fixé par la Commission à l'article 4, paragraphe 2. Elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elle sont conformes aux dispositions arrêtées à cette fin par le groupe de travail n° 6 de l'OCDE dans son accord concernant l'interprétation des articles 6, 7 et 8 de l'arrangement sur les crédits à l'exportation de navires ou au corrigendum ultérieur audit accord ([1]). Tout projet d'aide individuel de ce type doit être préalablement notifié à la Commission. Celle-ci vérifie la composante particulière «développement» de l'aide envisagée et s'assure que cette aide entre bien dans le champ d'application de l'accord susvisé.

Dans son arrêt du 5 octobre 1994 dans l'affaire C-400/92, Allemagne/Commission, la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit que l'examen de cette composante permet à la Commission de garantir que les aides fondées sur l'article 4, paragraphe 7, et ayant pour but de baisser le prix des navires destinés à certains pays en voie de développement, poursuivent, compte tenu des conditions particulières à leur utilisation, un véritable objectif de développement et ne constituent pas, quoique conformes aux critères OCDE, des aides en faveur d'un chantier naval d'un État membre qui doivent être soumises au plafond ([2]).

La Commission se borne, à ce stade, à prendre une décision à l'égard du navire KK Aru II, l'enquête concernant l'exploitation des navires CD Bantang Anai et FF Bali II étant encore en cours. L'Allemagne a confirmé que le navire KK Aru II n'avait pas exclusivement été utilisé en Indonésie, mais que depuis sa livraison, il aurait été utilisé pendant plus de trois cent jours en dehors de l'Indonésie. Il n'a donc pas fait l'objet d'une exploitation conforme à la lettre d'autorisation de la Commission ([3]) et l'aide a par conséquent été détournée de son objectif.

La navire a été utilisé en Malaisie à des fins commerciales dans le cadre de contrats attribués par appel d'offres. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que la Malaisie ne se trouve pas sur la liste des pays entrant en ligne de compte pour bénéficier d'aides au développement.

L'Allemagne a avancé une série d'arguments selon lesquels la composante «développement» de l'aide subsisterait et celle-ci n'aurait pas été détournée. L'utilisation des dragues en dehors de l'Indonésie ne serait donc pas contraire à l'objectif premier, qui est le développement de l'infrastructure indonésienne. Le tirant d'eau plus grand limiterait les autres possibilités d'utilisation dans d'autres ports et sur d'autres voies navigables en Indonésie. Les dragues ont été utilisées en dehors de l'Indonésie pour restreindre les périodes d'inactivité et couvrir une partie des frais fixes. Cette mesure n'a été prise que pendant les périodes au cours desquelles les navires n'auraient de toute façon pas été en service et visait donc à optimiser la mise à profit de l'aide au développement.

Il n'est pas à exclure que ces arguments auraient été acceptés s'il avait été démontré que l'utilisation du navire en dehors de l'Indonésie, tant du point de vue de sa durée que de son importance économique, constituait un cas tout à fait exceptionnel et qu'elle résultait de développements sur lesquels le gouvernement n'avait aucune emprise et qui n'étaient pas prévisibles au moment de l'octroi de l'aide. Or, depuis 1994, KK Aru II a été utilisé plus de trois cents jours en dehors de l'Indonésie. On ne saurait qualifier une telle exploitation d'extraordinaire. Le navire a, de plus, été utilisé à des fins purement commerciales dans un pays qui ne peut bénéficier de l'aide au

([1]) Lettres de la Commission SG(89) D/311 et SG(97) D/4341 adressées aux États membres.

([2]) Rec. 1994, p. I-4724, considérant 21 des motifs.
([3]) Lettre SG(94) D/6533.

développement et l'utilisation du bateau en dehors de l'Indonésie n'a, par ailleurs, aucun rapport avec son utilisation en vue du développement de ce pays. Il ne peut, en outre, être exclu que l'utilisation intensive du navire en dehors de l'Indonésie ait permis de réaliser des recettes financières considérables qui rendraient précisément l'aide inutile. De surcroît, si la Commission avait su, au moment de la notification, que le bateau serait utilisé à des fins commerciales en Malaisie, elle n'aurait pas approuvé l'aide. Toutes ces raisons la portent à croire que l'aide est inutile.

L'Allemagne avance, par ailleurs, que les navires ont été fournis dans le cadre de contrats de sous-traitance. Or, Rukindo n'aurait jamais participé à des appels d'offres internationaux et n'aurait jamais été en concurrence directe avec d'autres entreprises fournissant des services de dragage. Rukindo n'aurait aucune influence directe sur la fixation des prix de l'adjudicataire principal participant à l'appel d'offres. L'Allemagne serait disposée à prendre les mesures nécessaires pour bien faire comprendre à l'Indonésie que l'utilisation des navires à l'étranger pose des problèmes.

La Commission considère que ces arguments ne sont pas pertinents, étant donné que l'utilisation commerciale du navire dans un pays qui ne peut bénéficier d'aides au développement n'est pas acceptable, même si Rukindo n'était pas directement intéressée à cette opération. Il convient, en outre, de souligner que l'Allemagne ne conteste pas que les navires ont été mis en vente à un prix inférieur à celui du marché. Il est, dès lors, permis de conclure que l'utilisation du navire ne justifie pas l'octroi d'une aide au développement.

Pour ces raisons, la Commission considère que l'aide octroyée pour la construction de la drague KK Aru II par le chantier naval Volkswerft Stralsund et pour sa vente à Rukindo a été détournée, et ne peut, en outre, pas être considérée comme une véritable aide au développement au sens de l'article 4, paragraphe 7, de la septième directive. L'aide fausse ou menace de fausser la concurrence dans le marché commun et affecte les échanges entre États membres dans le secteur de la construction navale dans une mesure contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, du traité, et elle contrevient notamment à l'article 4, paragraphe 7, de la directive concernant les aides à la construction navale,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide accordée par l'Allemagne pour la construction de la drague KK Aru II par le chantier naval Volkswerft Stralsund, ainsi que pour la vente de celle-ci à Rukindo, est incompatible avec le marché commun du fait de son détournement résultant d'une utilisation contraire à celle qui est prévue par l'autorisation de la Commission [lettre SG(94) D/6533]. Elle ne peut être considérée comme une aide au développement au sens de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 90/684/CEE.

Article 2

L'Allemagne supprime l'aide mentionnée à l'article 1er et veille à son remboursement. Le remboursement de l'aide s'effectue conformément aux procédures et dispositions applicables en droit allemand, le montant étant majoré des intérêts échus à partir de la date d'octroi de l'aide jusqu'à son remboursement effectif et calculés sur la base du taux utilisé comme taux de référence pour le calcul des aides à finalité régionale.

Article 3

L'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 4

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

Fait à Bruxelles, le 25 février 1998.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission