II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 25 juin 1986
relative à une aide accordée aux organisations de producteurs dans le secteur de la pêche par le gouvernement allemand

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

(86/561/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu le règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [1], modifié en dernier lieu par l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, et notamment son article 28,

après avoir mis, conformément aux dispositions de l'article 93 paragraphe 2 premier alinéa du traité, les intéressés en demeure de présenter leurs observations [2],

considérant ce qui suit :

I

Notification et description de l'aide

Par lettres de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes des 8 juillet et 22 octobre 1982, le gouvernement allemand a notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, son intention de convertir en subventions les prêts destinés à la stabilisation du marché, octroyés aux organisations de producteurs de la petite pêche hauturière et de la pêche côtière en 1975 et 1976.

Il s'agit d'une mesure d'aide qui se situe dans le domaine de l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche. L'article 6 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 100/76 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [3] et l'article 6 paragraphe 4 du règlement (CEE) n° 3796/81 qui lui a succédé prévoient que les États membres peuvent accorder aux organisations de producteurs, directement ou par l'intermédiaire d'établissements de crédits, des aides sous forme de prêts à caractéristiques spéciales destinés à couvrir une partie des frais prévisibles relatifs aux interventions sur le marché visées respectivement aux articles 8 ou 9 de ces règlements, à savoir les mesures de retrait du marché. En 1975 et 1976, quatre organisations de producteurs de la pêche en côtre allemandes ont obtenu, conformément aux dispositions de cet article, des prêts pour une somme totale de 4 500 000 marks allemands. Ces prêts devaient être remboursés à partir de 1979 en dix annuités égales, le taux d'intérêt s'élevant entre 2 et 4 %. Plusieurs de ces organisations de producteurs se sont vu dans l'impossibilité de continuer le remboursement à cause des problèmes économiques spécifiques du secteur.

Le gouvernement allemand était prêt à renoncer au remboursement des dettes restant dues sur ces prêts (3 150 000 marks allemands) à condition que toutes les organisations de producteurs de la pêche en côtre procèdent à la commercialisation en commun de leurs produits et créent à cet effet une association unique de mise en marché. Les projets de contrats, relatifs à la conversion en subventions des montants restant dûs au titre des prêts, prévoyaient que les organisations de producteurs qui se retireraient de la commercialisation en commun seraient obligées de rembourser le solde de la dette jusqu'en 1989.

[1] JO n° L 379 du 31. 12. 1981, p. 1.
[2] JO n° C 57 du 2. 3. 1983, p. 6.
[3] JO n° L 20 du 28. 1. 1976, p. 1.

Ce solde est calculé sur la base d'un septième par année restante du montant de la dette au moment de la mise en vigueur des contrats.

L'aide ainsi décrite relève des articles 92, 93 et 94 du traité en vertu des dispositions de l'article 28 du règlement (CEE) n° 3796/81.

Examen par la Commission

À l'issue d'un premier examen, la Commission a estimé que le principe de commercialisation en commun des produits de la pêche est compatible avec le règlement (CEE) n° 3796/81, mais que les moyens proposés pour réaliser cette commercialisation, à savoir la conversion en subventions des prêts à caractéristiques spéciales, ne sont pas prévus dans le règlement portant organisation commune des marchés. L'organisation commune des marchés a, en effet, un caractère exhaustif et toute aide non prévue risque d'entraver son bon fonctionnement ; la mise en vigueur de la commercialisation en commun constitue dès lors une infraction aux dispositions dudit règlement.

La Commission a, en conséquence, décidé d'ouvrir à l'égard de cette mesure la procédure d'examen de l'article 93 paragraphe 2 du traité, et par lettre du 23 décembre 1982, elle a mis le gouvernement allemand en demeure de présenter ses observations.

II

Observations des intéressés

Plusieurs États membres, ainsi qu'une organisation de producteurs, ont transmis leurs observations à la Commission. Ces États membres et cette organisation professionnelle partagent l'appréciation faite par la Commission.

Observations du gouvernement allemand

Dans sa réponse, adressée à la Commission le 25 janvier 1983, le gouvernement allemand a formulé les observations suivantes.

1. Il ne s'agit pas de l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux organisations de producteurs concernées, mais uniquement de la suppression du remboursement des prêts octroyés dans le passé et dont un tiers a déjà été remboursé. Une telle dispense du remboursement des annuités sur des prêts accordés est autorisée dans des conditions très strictes fixées par la législation budgétaire du Bund. L'article 59 paragraphe 1 point 3 de la loi organique sur le budget fédéral accorde aux autorités compétentes le droit de remettre des créances lorsque le recouvrement dans le cas particulier aurait des conséquences particulièrement pénibles pour le redevable.

2. La Commission a reconnu que le but recherché par la mesure en cause, à savoir la commercialisation en commun des produits des organisations concernées, est conforme aux objectifs de la réglementation commune des marchés.

3. Les prêts à caractéristiques spéciales prévus à l'article 6 paragraphe 4 du règlement (CEE) n° 3796/81 ne sont définis que d'une manière très générale et une remise de l'obligation de remboursement octroyée pour ne pas mettre en cause l'existence du débiteur pourrait être incluse dans les caractéristiques spéciales de ces prêts. D'ailleurs, cette disposition ne fixe aucune limite absolue au niveau de l'aide, car les coûts d'intervention prévisibles que l'aide permettra de couvrir au moins en partie doivent seulement être estimés. De même, elle n'introduit aucune restriction en ce qui concerne ni le taux de la bonification d'intérêt, ni le nombre d'années de différé de remboursement ni même les délais de remboursement. Il serait possible par conséquent d'accorder des prêts qui, à couverture égale des coûts d'intervention et conditions identiques de remboursement représenteraient un équivalent de subvention supérieur au montant considéré dans le cas d'espèce.

4. La mesure en objet aurait un caractère structurel par son effet durable sur l'amélioration des structures de commercialisation des produits de la pêche, étant donné que la remise de la dette est liée à l'obligation des organisations de producteurs de pratiquer une commercialisation commune sans limite dans le temps. Le non-respect de cette obligation entraîne la demande de restitution du prêt et par conséquent l'annulation de la remise. L'objectif structurel de la mesure qui oblige l'organisation bénéficiaire à adopter une attitude conforme à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche serait par conséquent atteint avec des moyens limités et garanti par une obligation rigoureuse. Ces effets structurels de la mesure permettraient le recours à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, selon laquelle les aides nationales qui ne sont pas prévues dans le cadre des organisations de marché existantes sont incompatibles en soi avec le traité, viserait les aides relatives aux produits et non celles qui sont destinées à l'amélioration des structures de production ou de commercialisation.

5. Selon les lignes directrices pour l'octroi d'aide à l'achat de combustibles pour le chauffage des serres, la Commission ne serait pas opposée à de telles aides, compte tenu de leur élément structurel, bien qu'il s'agisse d'aides au fonctionnement entrant dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1035/72 [1] portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

6. Les articles 8 et 9 du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche [2], autoriseraient les États membres à accorder des aides financières contribuant à l'adaptation des conditions de

[1] JO n° L 118 du 20. 5. 1972, p. 1.
[2] JO n° L 20 du 28. 1. 1976, p. 19.

production et de commercialisation en fonction des exigences du marché. Ceci ne couvrirait pas seulement des aides aux investissements, mais également d'autres aides qui répondent aux mêmes objectifs.

En conclusion, le gouvernement allemand estime que la mesure d'aide en cause peut être considérée comme compatible avec le marché commun selon les dispositions de l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité.

Dans une communication complémentaire du 14 mai 1984, en réponse à des lettres de la Commission du 17 novembre 1983 et du 26 avril 1984, les autorités allemandes ont fourni des informations complémentaires sur la situation financière des organisations de producteurs concernées afin de démontrer qu'un remboursement des prêts ne permettrait pas à ces organisations de poursuivre leurs activités, ainsi que sur les conséquences juridiques pour les coopératives — forme juridique de ces organisations de producteurs — qui ne pourraient plus rembourser leurs dettes. Selon leurs bilans, les organisations de producteurs en cause ne seraient plus en mesure de garantir la poursuite de leurs activités économiques en cas de remboursement des prêts en cause. De plus, selon la législation allemande applicable aux coopératives, la procédure de faillite est déclenchée au moment de surendettement, situation face à laquelle se trouvaient toutes les bénéficiaires de la mesure d'aide en cause.

III

Appréciation juridique

Lors de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité à l'égard de l'aide en cause, la Commission avait indiqué que le but poursuivi par la mesure d'aide en cause paraissait favorable au bon développement du marché, tel que souhaité par l'organisation commune des marchés, mais que le moyen retenu par le gouvernement allemand pour le réaliser n'était pas conforme aux termes de l'article 6 du règlement (CEE) n° 3796/81. Les réunions entre les services allemands et ceux de la Commission ainsi que l'échange de lettres entre le gouvernement allemand et la Commission n'ont pas conduit à une solution différente de celle proposée dans la notification. Dans ces circonstances, le gouvernement allemand a décidé d'octroyer provisoirement l'aide en cause : dans les contrats conclus avec les organisations de producteurs est insérée une clause prévoyant l'annulation de l'engagement du gouvernement allemand de renoncer au remboursement des prêts en cas de décision de la Commission concluant à l'incompatibilité de l'aide en cause.

Le règlement (CEE) n° 3796/81 prévoit à son article 6 paragraphe 4 que, durant les cinq premières années suivant la constitution des fonds d'intervention visés à l'article 9 dudit règlement (financement des mesures de retrait) les États membres peuvent accorder aux organisations de producteurs, directement ou par l'intermédiaire d'établissements de crédits, des aides sous forme de prêts à caractéristiques spéciales destinés à couvrir une partie des frais prévisibles relatifs aux interventions sur le marché visées à l'article 9. L'aide allemande en cause vise par contre la conversion en subventions à fonds perdu de tels prêts, accordés aux organisations de producteurs de la pêche en côtre en 1975 et 1976.

Une interprétation large de l'expression « caractéristiques spéciales » pour les prêts mentionnés ci-avant, allant jusqu'à couvrir une remise de l'obligation de remboursement, n'est pas à retenir car elle s'écarterait de la notion même du prêt. En effet, la réglementation communautaire ne prévoit que l'octroi de prêts — même à condition de remboursement favorable — pour « ... couvrir une partie des frais prévisibles relatifs aux intervention sur le marché visées à l'article 9 » du règlement (CEE) n° 3796/81. Il s'ensuit qu'une comparaison du montant de l'aide, en équivalent-subvention, sous forme de prêts à taux réduit avec un montant, éventuellement identique, sous forme de subvention directe est exclue car la renonciation totale au remboursement d'un prêt équivaut à l'octroi d'une nouvelle subvention non remboursable. Elle constituerait dès lors une aide directe aux organisations de producteurs contraire aux dispositions restrictives de l'article 6 paragraphe 4 dudit règlement. Par ailleurs, les prêts originaux avaient été accordés en vertu soit de l'article 6 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 2142/70 du Conseil [1], soit de l'article 6 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 100/76 [remplacé depuis par l'article 6 paragraphe 4 du règlement (CEE) n° 3796/81] qui prévoient une limite dans le temps pour effectuer cette action, à savoir les cinq années suivant la constitution des fonds d'intervention visés respectivement à ses articles 7 et 8. La conversion ultérieure de ces prêts en subventions doit être considérée comme une nouvelle aide ayant, en principe, le même objectif, à savoir, la couverture d'une partie des frais prévisibles relatifs aux interventions sur le marché pour les retraits, mais une aide dont l'octoi, en 1983, se situait au-delà de cette limite temporelle et était, de par cette seule circonstance, en infraction à ces règlements.

L'aide en cause ne peut être considérée comme une aide à caractère structurel qui aurait un effet durable sur l'amélioration des structures de commercialisation des produits de la pêche. L'objectif recherché était la commercialisation en commun des produits des organisations de producteurs bénéficiaires. Cet objectif, bien que souhaitable dans le cadre de l'organisation commune des marchés, n'est pas couvert par les catégories de mesures visées par l'article 9 deuxième tiret du règlement (CEE) n° 101/76 concernant l'adaptation des conditions de commercialisation notamment par le développement des installations de conservation et de traitement nécessaires pour renforcer l'efficacité de l'action des organisations de producteurs.

[1] JO n° L 236 du 27. 10. 1970, p. 5.

La commercialisation en commun visée ici fait partie des actions normales de commercialisation nécessitant éventuellement la création d'une nouvelle structure d'organisation qui peut donc être stimulée par les aides prévues à l'article 6 du règlement sur l'organisation commune des marchés. L'aide en cause n'a aucun lien directe avec cette commercialisation en commun, mais vise à rétablir la situation financière des organisations de producteurs, facilitant ainsi pour elles la possibilité de création de nouvelles structures d'organisation, comme par exemple la commercialisation en commun. Le lien entre l'aide et cette commercialisation en commun est invoqué par les autorités allemandes pour justifier le caractère « structurel » de la mesure, mais ni l'octroi même ni le moment de l'aide n'ont une base de comparaison avec les coûts (éventuels) de création d'une commercialisation commune.

La référence aux lignes directrices pour l'octroi de l'aide à l'achat de combustibles pour le chauffage des serres n'est pas pertinente dans le cas d'espèce. Il s'agissait en effet là d'une autorisation limitée dans le temps à conditions strictes pour permettre au secteur de l'horticulture de s'adapter aux hausses importantes des prix du pétrole. Une telle autorisation temporaire était d'ailleurs prévue également pour le secteur de la pêche. Une telle aide au fonctionnement se situe au niveau de la production pour atténuer les effets d'une augmentation soudaine du coût de production qui ne peut pas être récupérée par des mesures structurelles nécessaires dont l'effet ne pourra se sentir qu'à plus long terme. Aucun lien direct n'existant avec la commercialisation des produits concernés, l'aide en cause ne peut donc pas être considérée comme une aide à la commercialisation, intervenant directement avec l'organisation commune des marchés.

La conversion des prêts en subventions ne peut donc pas être prise en compte pour l'appréciation des conditions strictes d'octroi de certaines aides aux organisations de producteurs prévues à l'article 6 du règlement (CEE) n° 3796/81. Elle a des répercussions directes sur la situation financière des organisations de producteurs de la pêche en côtre en Allemagne, surtout en ce qui concerne leurs possibilités d'un soutien des prix de retrait autonome, car les fonds d'intervention de chaque organisation sont alimentés de façon indirecte par le non-remboursement des prêts. Ces fonds d'intervention, normalement alimentés par des cotisations basées sur les quantités mises en vente, ne peuvent pas bénéficier d'une compensation financière par des fonds publics. La situation financière pénible de ces organisations au moment de l'octroi de l'aide en cause ne peut justifier l'octroi d'une aide contraire aux dispositions de la réglementation sur l'organisation commune des marchés.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les organisations de producteurs bénéficiaires de l'aide en cause ont également profité du régime de compensation financière pour les retraits prévus par la réglementation communautaire. Un tel renforcement de leur situation concurrentielle peut avoir une influence négative sur leur disponibilité à s'orienter vers les objectifs poursuivis par l'organisation commune des marchés, à savoir une incitation à mieux adapter l'offre aux besoins du marché ; en outre elle opère une discrimination au détriment des organisations de producteurs concurrentielles qui n'ont pas bénéficié des mêmes avantages financiers.

Ce renforcement de la situation concurrentielle a par conséquent des répercussions négatives sur celle des producteurs des autres États membres, puisque le marché allemand n'est alimenté que pour environ un quart par ses propres débarquements et pour près de la moitié par des importations en provenance des autres États membres ; l'Allemagne exporte environ la moitié de sa production dont trois quarts vers les autres États membres (1984).

IV

L'octroi de l'aide sous forme de non-remboursement des prêts aux organisations de producteurs met en cause le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés et nuit aux objectifs poursuivis par celle-ci. Elle constitue par conséquent une infraction au droit communautaire.

La mesure en cause, s'agissant d'une action de soutien financée au moyen de ressources d'État et renforçant la position concurrentielle des producteurs allemands par rapport à ceux des autres États membres, est une aide d'État incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité. Aucune des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 2 du traité n'est applicable en l'espèce.

Pour ce qui est des dérogations prévues au paragraphe 3 de l'article 92 du traité, il est jurisprudence constante de la Cour de justice que, dès lors que la Communauté a adopté une réglementation portant organisation commune du marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte, compte tenu non seulement des dispositions expresses mais aussi des objectifs de la réglementation. Il résulte des considérations développées ci-dessus que la mesure visée portant atteinte à l'organisation commune du marché dans le secteur en cause constitue dès lors une mesure qui est en infraction avec le droit communautaire. Par conséquent, une telle mesure ne peut en aucun cas bénéficier des dérogations prévues au paragraphe 3 de l'article 92 du traité [1].

Afin d'assurer le respect du droit communautaire, la mesure en cause, pour autant qu'elle n'a pas déjà été supprimée par le gouvernement allemand doit l'être sans délai.

[1] Arrêt rendu par la Cour le 23 janvier 1975 dans l'affaire 51-74, Hulst/Produktschap voor siergewassen. *Recueil de la jurisprudence de la Cour* 1975, p. 79.
Arrêt rendu par la Cour le 27 mars 1984 dans l'affaire 169-82, Commission contre Italie. *Recueil de la jurisprudence de la Cour* 1984-3, p. 1603.

La présente décision ne préjuge pas des conséquences que la Commission tirera, le cas échéant, sur le plan de la récupération de l'aide susmentionnée auprès des bénéficiaires, ainsi que sur celui du financement de la politique commune de la pêche par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'aide du gouvernement allemand aux organisations de producteurs de la petite pêche hauturière et de la pêche côtière sous forme de conversion en subventions des prêts destinés à la stabilisation du marché est incompatible avec le marché commun aux termes de l'article 92 du traité et doit être supprimée.

Article 2

La république fédérale d'Allemagne informe la Commission, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour se conformer aux dispositions de l'article 1er.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le 25 juin 1986.

Par la Commission

António CARDOSO E CUNHA

Membre de la Commission