COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 janvier 2006

relative à une aide d'État C 54/03 (ex N 194/02) que la République fédérale d'Allemagne prévoit de mettre en œuvre concernant un mécanisme de remboursement lié à l'introduction d'un système de péage pour les poids-lourds sur les autoroutes allemandes

[notifiée sous le numéro C(2006) 89]

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

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

(2009/150/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

vu le règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité CE [1],

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions citées ci-dessus [2] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre datée du 6 mars 2002, reçue par la Commission (direction générale de l'énergie et des transports) le 12 mars 2002 [A(02)54606], et par lettre datée du 7 mars 2002 [A(02)54445], le ministère fédéral des transports, de la construction et du logement de la République fédérale d'Allemagne a informé la Commission que le gouvernement fédéral projetait d'introduire un mécanisme de remboursement de droits de péage parallèlement à l'introduction d'une redevance d'utilisation des autoroutes pour les poids lourds basée sur le kilométrage. Par lettre datée du 21 mars 2002 [D(02)1080], le secrétariat général de la Commission a accusé réception de la lettre des autorités allemandes et enregistré la notification du projet de loi sous le nº 194/02.

(2) Par lettre du 23 juillet 2003, enregistrée sous le nº C 54/03, la Commission a signifié à la République fédérale d'Allemagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2 du traité CE à l'égard de l'aide en cause.

(3) Cette décision de la Commission a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [3]. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'aide en cause.

(4) Les autorités allemandes ont répondu aux questions de la Commission par deux communications datées du 22 août 2003 et enregistrées le 1er septembre 2003 [A(03)/28354].

(5) La Commission a en outre reçu douze commentaires de la part des parties intéressées. Elle les a transmises à la République fédérale d'Allemagne pour lui permettre d'y répondre; ses observations ont été consignées dans une lettre datée du 7 novembre 2003 et enregistrée le 13 novembre 2003 [A(03)34681]

[1] JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.
[2] JO C 202 du 27.8.2003, p. 5.
[3] JO C 202 du 27.8.2003, p. 5.

(6) Les autorités allemandes ont communiqué à la Commission des informations supplémentaires par lettres du 23 octobre 2003, enregistrée le 27 octobre 2003 [A(03)33102], du 23 décembre 2003, enregistrée le 26 décembre 2003 [A(03)38579], du 1er juillet 2004, enregistrée le 6 juillet 2004 [A(04)24123], du 2 décembre 2004, enregistrée le même jour, du 25 janvier 2005, enregistrée le 28 janvier 2005, du 14 juillet 2005, enregistrée le 28 juillet 2005 [A(05)19151] et du 11 novembre 2005, enregistrée le 14 novembre 2005 [A(05)32154].

2. DESCRIPTION DÉTAILLEE DE LA MESURE D'AIDE

2.1. Système de remboursement des péages

(7) À compter du 1er janvier 2005, les autorités allemandes ont introduit une redevance d'utilisation des autoroutes basée sur le kilométrage et applicable aux poids-lourds et ont fixé le prix moyen du péage à 12,4 centimes/km. Ils ont informé la Commission de leur intention d'augmenter bientôt ce prix à 15 centimes/km, en introduisant parallèlement un mécanisme de remboursement de péage (ci-après dénommé MRP) visant à compenser — en partie — l'augmentation des frais généraux des transporteurs routiers. Le montant du remboursement, effectué une seule fois pour toute l'année, est de 2,6 centimes/km au maximum. Cependant, le montant du remboursement dépend du paiement d'un certain montant de droits d'accise sur le carburant acheté en Allemagne, qui doit être prouvé au moyen de documents pertinents. 2,6 centimes/km seront remboursés contre présentation d'une preuve de paiement de 8,6 centimes de droits d'accise sur du carburant acheté en Allemagne.

2.2. Objectif de la mesure d'aide

(8) L'objectif de la mesure est de fixer le prix du péage par kilomètre en tenant dûment compte d'autres redevances spécifiques au trafic acquittées par les transporteurs routiers assujettis au droit de péage sur le territoire régi par la loi allemande. La mesure prend en considération le fait que la majorité des utilisateurs participent déjà aux frais d'infrastructures en acquittant des taxes (taxe annuelle sur les véhicules, taxe sur les carburants) et a pour but de rembourser en partie les utilisateurs qui paient un droit de péage en plus des redevances existantes. À compter du 1er janvier 2005, le prix du péage a été fixé à 12,4 centimes/km. Selon les autorités allemandes, l'augmentation de 2,6 centimes/km, envisagée actuellement pour attendre le prix moyen de 15 centimes/km, permettra de couvrir complètement les coûts de construction, de développement et d'exploitation des infrastructures visées au sens de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructure [4] (Eurovignette), notamment son article 7, paragraphes 9 et 10 [5]. Pour compenser en partie l'augmentation de l'ensemble des coûts supportés par les transporteurs routiers, les autorités allemandes proposent d'introduire simultanément un mécanisme de remboursement.

2.3. Montant de l'aide

(9) Le montant du remboursement du prix du péage a été fixé à 2,6 centimes du km suite au calcul suivant, qui repose sur une décision des autorités allemandes concernant une compensation portant sur 600 millions EUR: considérant que les véhicules (d'au moins 12 tonnes) parcourent annuellement 22,7 milliards de km au total, un péage d'un centime du km génère des recettes de 227 millions EUR par an. Si l'on prend comme hypothèse une consommation de 30 litres/100 km et une taxe de 0,01 centime d'euro par litre de carburant, une taxe de 1 centime sur les carburants génère des recettes d'environ 68 millions EUR par an [6]. Un droit de péage de 1 centime/km équivaut donc à une taxe de 3,3 centimes par litre sur les carburants [7] pour produire la même recette. La décision de rembourser 600 millions EUR conduit donc au remboursement d'environ 2,6 centimes de droit de péage par km parcouru [8]. Pour pouvoir prétendre à ce remboursement, l'utilisateur devra fournir la preuve qu'il a acquitté des taxes sur les carburants pour un montant de 8,6 centimes par litre [9].

(10) À partir du moment où l'on estime que le montant total de la réduction prévue par le mécanisme de remboursement est de 600 millions EUR par an, cette compensation correspond à une réduction d'environ 17,6 % des recettes de péage qui s'élèvent approximativement à 3,4 milliards EUR par an.

2.4. Durée

(11) Le mécanisme de remboursement de péage proposé n'est pas limité dans le temps. Les autorités allemandes ont indiqué toutefois qu'elles pouvaient modifier le décret-loi en y introduisant une durée de validité si la Commission lui imposait cette condition.

2.5. Bénéficiaires

(12) Tous les transporteurs routiers dont les camions empruntent les autoroutes allemandes avec des véhicules d'au moins 12 tonnes bénéficieront du remboursement du droit de péage, quels que soient leur nationalité ou leur lieu d'établissement. Quoi qu'il en soit, le montant du remboursement dépend du paiement de taxes sur le carburant acheté en Allemagne.

---

[4] JO L 187 du 20.7.1999, p. 42.

[5] Une étude effectuée par le Österreichisches Institut für Raumplanung, de Vienne, dont les conclusions indiquent que les coûts d'infrastructure ont été correctement déterminés conformément à la directive 1999/62/CE, a confirmé cette donnée.

[6] 227 millions pour 100 km; 227 × 30 : 100 = 68 millions.

[7] 227 : 68 = 3,3.

[8] 600 : 227 = 2.6.

[9] 2,6 × 3,3 = 8,6 (centimes).

2.6. **Base juridique**

(13) Le MRP est fondé sur l'article 1er de la loi sur l'imposition de redevances d'utilisation des autoroutes par les poids-lourds basée sur le kilométrage, adoptée par le gouvernement le 22 mars 2002 (ci-après dénommée «la loi»). La loi a été paraphée le 5 avril 2002 et publiée au *Bundesgesetzblatt* (Journal officiel) le 11 avril 2002 ([10]).

(14) Dans son article 1er, partie 3, paragraphe 2, la loi autorise le gouvernement à fixer par décret-loi, avec l'accord du Bundesrat, un droit de péage au kilomètre parcouru tenant compte du nombre d'essieux et de la classe d'émissions des véhicules. Le paragraphe 3 de la partie 3 donne la possibilité au gouvernement allemand de fixer par décret-loi le prix du péage par kilomètre en tenant dûment compte d'autres redevances spécifiques au trafic acquittées par les parties assujetties au droit de péage sur le territoire régi par la loi allemande.

(15) En ce qui concerne le MRP, le gouvernement fédéral d'Allemagne a proposé d'introduire une nouvelle partie dans le «décret-loi sur la détermination du prix du péage pour les poids lourds» en vigueur depuis le 24 juin 2003 ([11]). La proposition est basée sur l'article 1er, partie 3, paragraphe 3, de la loi. Le gouvernement allemand a confirmé que le décret-loi ne sera modifié que si la Commission rend un avis positif sur le MRP.

2.7. **Aspects techniques relatifs à la preuve du paiement de droits d'accise**

(16) L'élément principal pour l'application du MRP est la preuve du paiement de droits d'accise en Allemagne. Les pièces justificatives de paiement acceptées sont les reçus de stations-service ou les facturettes des cartes d'essence des entreprises émises en Allemagne, qui devront indiquer dans chaque cas le numéro d'immatriculation du véhicule ravitaillé en carburant et assujetti au droit de péage. La preuve du paiement de taxes sur le carburant sur le territoire allemand doit également satisfaire aux exigences de la loi relative à l'accise sur les huiles minérales du 21 décembre 1992, dans sa version actuelle ([12]).

(17) Le prix du péage ne sera réduit que s'il est prouvé que le péage et les taxes sur les carburants ont été acquittés au cours de la même année calendaire. Le montant total du remboursement du péage cumulé sur une année calendaire quelconque (avoir sur les péages) vient généralement en déduction des péages dus par le véhicule assujetti au cours de l'année suivante. La personne assujettie au péage doit, avant le 31 mars de l'année suivante au plus tard, présenter la demande de remboursement de péage pour un véhicule déterminé à l'Office fédéral des transports de marchandises, qui est l'organisme chargé d'appliquer la loi, d'une part, et de contrôler et traiter les infractions, d'autre part.

(18) Si, toutefois, l'avoir sur les péages ne peut être déduit des péages dus au cours de l'année suivante, il sera remboursé sur demande. La demande doit être présentée à l'Office fédéral des transports de marchandises avant le 31 mars de l'année suivante.

2.8. **Motifs justifiant d'engager la procédure**

(19) Le 23 juillet 2003, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen pour les raisons suivantes:

a) la Commission a exprimé des doutes quant à la nécessité de remplacer, comme cela est prévu, le prix du péage initialement fixé par un système de tarifs plus élevés associé à un remboursement. C'est pourquoi elle a invité les autorités allemandes à communiquer tous les arguments qui contrebalancent l'accroissement de la charge administrative par rapport au système initial appliqué à partir de la date de son introduction.

b) La Commission craint par ailleurs que la mesure n'introduise de facto une discrimination à l'encontre des transporteurs routiers étrangers. Elle a donc demandé aux autorités allemandes de lui communiquer toutes les informations selon lesquelles la mesure en question devrait être jugée non discriminatoire.

c) En outre, la Commission a déclaré qu'il importait de préciser les incidences sur l'environnement du mécanisme de remboursement, étant donné que des incidences négatives pourraient compromettre l'intérêt général. En conséquence, elle a convié les autorités allemandes à fournir de plus amples informations sur ce point.

d) la Commission n'a également pas pu conclure que le système de péage en tant que tel satisfaisait à toutes les conditions de la directive 1999/62/CE et qu'il était conforme à l'article 28 du traité CE.

([10]) BGBl. G 5702, 2002, Partie I nº 23, publié à Bonn le 11 avril 2002, p. 1234, modifié par la loi du 28 juin 2003, BGBl. I, p. 1050.
([11]) Décret-loi sur la détermination du droit de péage pour les poids-lourds, 24 juin 2003, BGBI. I, p. 1001.
([12]) BGBl. I pp.2150, 2185; 1993, p. 169.

e) Qui plus est, la Commission a dans le même temps critiqué le manque d'informations concernant la base juridique applicable pour la mise en œuvre d'un éventuel mécanisme de remboursement de péage et a donc demandé aux autorités allemandes de lui communiquer un nouveau projet de décret-loi reposant sur l'article 1er, partie 3, paragraphe 3, de la loi.

f) Enfin, la Commission a besoin d'éléments lui permettant de savoir si le système de réduction du prix du péage relève de la procédure formelle prévue à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CE du Conseil du 19 décembre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales ([13]). Elle a ainsi demandé aux autorités allemandes d'expliquer pourquoi le régime d'aide n'avait pas été notifié conformément à la procédure prévue par la directive 92/81/CEE.

3. COMMENTAIRES DES PARTIES INTÉRESSÉES

(20) Dans le cadre de l'ouverture formelle de la procédure, la Commission a reçu 12 contributions de la part de tierces parties, dont dix provenant d'associations européennes ou nationales ([14]) et deux provenant d'États membres ([15]). Dix contributions expriment une opposition à la mesure et deux contiennent des arguments en faveur du régime d'aide ([16]).

3.1. **Arguments contre le mécanisme de remboursement**

3.1.1. *Discrimination de fait à l'encontre des transporteurs routiers étrangers*

3.1.1.1. Discrimination à l'encontre des transporteurs routiers étrangers en raison des différences de taux des droits d'accise dans les États membres ([17])

(21) La plupart des parties concernées estiment que, dans la pratique, le mécanisme de remboursement ne sera pas appliqué avec justesse, c'est-à-dire indépendamment de la nationalité des transporteurs routiers, en raison des différences de taux de droits d'accise dans les États membres. Plus particulièrement, le mécanisme de remboursement semble être de fait discriminatoire puisque les transporteurs routiers étrangers ne rempliront pas leur réservoir en Allemagne en raison du taux élevé des taxes sur le carburant dans ce pays et ne bénéficieront donc pas du remboursement du péage.

3.1.1.2. Discrimination à l'encontre des transporteurs étrangers étant donné que la mesure, considérée comme une réduction de la redevance d'utilisation des infrastructures (péage), favorise les entreprises allemandes ([18])

(22) Il a également été fait remarquer que la mesure, considérée comme une réduction de la redevance d'utilisation des infrastructures, favorise les transporteurs allemands puisque, de nouveau, les transporteurs routiers étrangers ne rempliront pas leur réservoir en Allemagne en raison du taux élevé des taxes sur le carburant. Par conséquent, les transporteurs routiers étrangers paieront une redevance d'utilisation des infrastructures plus élevée (à savoir le prix plein) que leurs homologues allemands qui bénéficient du mécanisme de remboursement et paient de fait une redevance «réduite».

3.1.1.3. Discrimination des transporteurs routiers en raison du fait que la mesure aboutit à une compensation partielle de la différence de prix du carburant entre l'Allemagne et d'autres pays ([19])

(23) Certaines parties concernées précisent que, par suite de la mesure d'aide, les transporteurs routiers allemands pourront diminuer le prix du fret. Cela créera un handicap pour les entreprises de transport de marchandises à longue distance. La mesure d'aide créera donc indirectement une discrimination à l'encontre des transporteurs routiers qui ne sont pas établis en Allemagne.

([13]) JO L 316 du 31.10.1992, p. 12. Depuis le 1er janvier 2004, la directive 92/81/CEE a été remplacée par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

([14]) Belgique: FEBETRA (Fédération Royale Belge des Transporteurs) envoyée le 11 septembre 2003 et enregistrée le 15 septembre 2003 (A/29597); SAV (De Beroepsorganisatie van de Vlaamse Goederentransport Ondernemers en Logistieke Dienstverleners), envoyée le 15 septembre 2003 et enregistrée le 19 septembre 2003 (A/30036); Danemark: DTL (Dansk Transport og Logistik), envoyée le 26 septembre 2003 et enregistrée le 30 septembre 2003 (A/30852); Allemagne: BGL (Bundesverband Güterverkehr Logistik und Entsorgung), envoyée le 22 septembre 2003 et enregistrée le 23 septembre 2003 (A/30304); Pays-Bas: TLN (Transport en Logistiek Nederland), envoyée le 25 septembre 2003 et enregistrée le 26 septembre 2003 (A/30535); Espagne: ASTIC (Asociación del Transporte Internacional por Carretera), envoyée le 26 septembre 2003 et enregistrée le 13 octobre 2003 (A/31891); ATRADICE (Asociación de Empresas de Transporte de la Región Centro), envoyée le 25 septembre 2003 et enregistrée le 26 septembre 2003 (A/30540); CETM (Confederación Española de Transporte de Mercancías) envoyée le 26 septembre 2003 et enregistrée le 9 octobre 2003 (A/31648); FENADISMER (Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España) envoyée le 25 septembre 2003 et enregistrée en 2003 (A/30502); FROET (Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España) envoyée le 22 septembre 2003 et enregistrée en 2003 (A/30273).

([15]) Royaume-Uni: envoyée par la représentation permanente le 2 octobre 2003 et enregistrée le 8 octobre 2003 (A/31558); Espagne: Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento, envoyée le 24 septembre 2003 et enregistrée le 26 septembre 2003 (A/30588).

([16]) Contributions en faveur du mécanisme de remboursement: BGL — Royaume-Uni:

([17]) ASTIC, ATRADICE, CEMT, Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento, DTL, FEBETRA, FROET, SAV, TLN.

([18]) Voir, par exemple, ASTIC.

([19]) Voir par exemple DTL, FROET

3.1.1.4. Discrimination des transporteurs routiers étrangers en raison du fait qu'ils doivent contribuer outre mesure à l'harmonisation de la taxe sur les huiles minérales ([20])

(24) Par ailleurs, des parties tierces ont avancé comme argument que l'augmentation du péage de 12,4 centimes à 15 centimes du km, nécessaire pour financer la mesure de remboursement, sera financée par tous les transporteurs routiers, y compris ceux qui ne bénéficieront pas du remboursement du péage. Partant, les transporteurs routiers étrangers devront supporter des prix de péage plus élevés afin de financer l'harmonisation de la taxe sur les huiles minérales planifiée par les autorités allemandes. À partir du moment où les parties concernées estiment que cela ne se justifie pas, elles concluent que la mesure est discriminatoire.

3.1.1.5. Discrimination à l'encontre des stations-essence situées hors du territoire allemand, en particulier dans les régions voisines ([21])

(25) Les parties concernées arguent du fait que le MRP ne comporte pas d'incitation à améliorer les infrastructures de transport, mais encourage à remplir son réservoir en Allemagne. Par conséquent, le mécanisme de remboursement favorisera les stations-services allemandes au détriment des stations-essence situées hors d'Allemagne. Le mécanisme de remboursement a donc aussi un effet discriminatoire sur les stations-services étrangères.

3.1.1.6. Discrimination à l'encontre d'autres États membres en raison du fait qu'ils perdraient des recettes fiscales ([22])

(26) Partant, un autre argument présenté par les parties intéressées est que d'autres États membres, notamment des États limitrophes, perdront des recettes fiscales en raison de la baisse des achats de carburant sur leur territoire.

3.1.1.7. Discrimination touchant les véhicules de moins de 12 tonnes étant donné que le remboursement a de facto pour effet de diminuer la taxe sur les huiles minérales ([23])

(27) Pour certaines parties concernées, la mesure est considérée comme une réduction indirecte des droits d'accise et, à ce titre, est jugée discriminatoire à l'encontre des consommateurs de carburant empruntant les autoroutes allemandes avec des véhicules de moins de 12 tonnes.

3.1.1.8. Une différence dans la charge fiscale ne peut à elle seule justifier l'octroi d'une aide d'État ([24])

(28) Un argument supplémentaire soumis par les tierces parties a trait à une décision de la Cour concernant un régime d'aide mis en place par l'État italien, qui consistait à allouer un crédit d'impôt aux transporteurs routiers italiens et qui prévoyait des paiements compensatoires pour les entreprises de transport établies dans d'autres États membres sur la base de la consommation de gazole estimée nécessaire pour effectuer la distance parcourue sur le territoire italien. La Cour a confirmé la décision de la Commission qui contraignait l'État italien à récupérer les aides versées. Les parties intéressées font donc valoir, par analogie avec l'affaire susmentionnée, qu'une différence dans la taxation des huiles minérales ne peut justifier à elle seule l'octroi d'une aide d'État ([25])

3.1.2. *Discrimination des transporteurs routiers en raison de mécanismes spécifiques de remboursement ou d'une charge administrative particulière* ([26])

(29) Tout d'abord, le remboursement n'est apparemment pas lié à une utilisation effective des autoroutes allemandes. En effet, selon les tiers, tous les reçus délivrés par des pompes à essence seront acceptés dans le cadre du mécanisme de remboursement, que le véhicule ait ou non emprunté des autoroutes ou autres routes en Allemagne. Ce dispositif favorisera principalement les transporteurs routiers allemands dont la flotte comprend aussi bien des véhicules de plus de 12 tonnes que des véhicules de moins de 12 tonnes.

(30) Ensuite, ces tierces parties font valoir que la mesure crée une discrimination car le montant total du remboursement du péage cumulé sur une année calendaire peut venir en déduction du péage dû au cours de l'année suivante. Ce mécanisme avantage les transporteurs établis en Allemagne par rapport aux transporteurs étrangers qui sont susceptibles de n'utiliser les autoroutes allemandes que de manière occasionnelle.

(31) Enfin, elles arguent que la mesure n'est pas compatible avec la directive 1999/62/CE puisque le système de remboursement crée des obstacles linguistiques et administratifs qui dissuaderont de nombreux utilisateurs étrangers de demander le remboursement.

(32) Enfin, les parties intéressées renvoient à certains aspects pratiques du système de péage [comme l'absence de dispositifs embarqués (*on-board units* ou *OBU*, etc.)] qui, selon elles, ont également une incidence indirecte sur la mesure d'aide elle-même.

([20]) Voir, par exemple, TLN.
([21]) Voir par exemple ATRADICE, ASTIC, CEMT, FROET.
([22]) Voir, par exemple, ATRADICE.
([23]) Voir par exemple ATRADICE, ASTIC, CEMT.
([24]) Voir par exemple ASTIC, CEMT.
([25]) À cet égard, les parties intéressées renvoient à l'arrêt du 19 mai 1999, *Italie contre Commission*, C-6/97, Rec. 1999, p. I-2981, notamment le paragraphe 21.
([26]) Voir par exemple ATRADICE, CEMT, FROET.

3.1.3. *Infraction à la directive 92/81/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur les huiles minérales* ([27])

(33) Plusieurs parties tierces estiment que, puisque le remboursement conduit à une diminution indirecte des droits d'accise, il enfreint la directive 92/81/CE dans le cas où des règles de procédures particulières, telle que celle prévue à l'article 8, paragraphe 4, en matière de notification, ne sont pas respectées ([28]).

3.1.4. *Incidences néfastes sur l'environnement* ([29])

(34) Il convient de signaler aussi qu'une des parties concernées a fait remarquer que la mesure encourage la consommation de carburant étant donné que le montant du remboursement dépend directement du volume de carburant consommé. Par conséquent, la mesure serait contraire à l'intérêt communautaire.

3.1.5. *Arguments supplémentaires en rapport avec le système de péage*

(35) En outre, toutes les parties intéressées défavorables à la mesure d'aide critiquent le système de péage lui-même, sans toujours faire clairement la distinction entre le péage et le mécanisme de remboursement du péage. En ce qui concerne le péage, les principaux arguments avancés sont les suivants:

(36) le fait que l'augmentation du péage ne soit répercutée que sur les véhicules d'au moins 12 tonnes induit une discrimination, étant donné qu'elle s'applique principalement aux transports internationaux de marchandises et favorise indirectement les transports nationaux de marchandises effectués avec des véhicules de moins de 12 tonnes ([30]). À cet égard, les parties intéressées font référence à plusieurs arrêts de la Cour ([31]).

(37) Selon elles, le système de péage enfreint la directive 1999/62/CE, en particulier l'article 7, paragraphe 4, puisque le péage est jugé discriminatoire en fonction de la nationalité du transporteur ou du point d'origine ou de destination du véhicule ([32]).

(38) Les difficultés d'ordre pratique générées par le système de péage créent un désavantage pour les transporteurs routiers non établis en Allemagne ([33]). Le manque de solutions de remplacement efficaces à l'installation des OBU est également contraire à l'article 7, paragraphe 5, de la directive 1999/62/CE.

(39) Les parties intéressées ont également exprimé des doutes quant au prix du péage et à sa conformité avec l'article 7, paragraphe 9, de la directive «Eurovignette» ([34]). Étant donné que les coûts de construction des autoroutes allemandes semblent être en grande partie amortis, les coûts devraient être calculés en tenant compte essentiellement des coûts d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné. Il est en outre signalé que le système de péage est discriminatoire en raison du fait qu'il sera prélevé en totalité sur les poids-lourds d'au moins 12 tonnes tandis que, d'après les informations fournies par les autorités allemandes, ces véhicules ne sont à l'origine que de 45 % des coûts. La dispense accordée aux véhicules de tourisme privés semble aussi entraîner des discriminations. Par ailleurs, il est mentionné que le prix moyen du péage de 12,4 centimes/km paraît trop élevé. Il apparaît que les autorités allemandes se servent de l'augmentation du prix du péage pour subventionner d'autres modes de transport, ce qui est contraire à la fois au principe du pollueur-payeur et à l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

(40) Par ailleurs, il semble que le système de péage allemand soit contraire au considérant 17 de la directive 1999/62/CE, car il crée des barrières artificielles, fausse la concurrence sur le marché européen et s'éloigne du système européen harmonisé de tarification des infrastructures, garant de l'interopérabilité.

(41) La Loi allemande qui introduit le nouveau péage semble également discriminer les transporteurs routiers étrangers en fonction de la classe d'émissions des véhicules.

(42) Enfin, il est fait remarquer que le système de péage enfreint les autres dispositions du traité telles que les articles 28, 97, 90 et 92 ([35]).

([27]) Voir par exemple ATRADICE, ASTIC, CEMT.
([28]) Actuellement, article 19 de la directive 2003/96/CE.
([29]) Voir par exemple Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento.
([30]) ASTIC, ATRADICE, CEMT.
([31]) Voir: arrêt du 26 septembre 2000, *Commission contre Autriche — péage du Brenner*, C-205/98, Rec. 2000, p. I-07367, notamment les points 76, 78 et 86. C-6/1997; arrêt du 19 mai 1999, Italie contre Commission, Rec. 1999, page I-02981, notamment les points 15, 21, 23; arrêt du 1er décembre 1998, *Ecotrade contre AFS*, C-200/97; arrêt du 17 juillet 1997, C-90/94, Rec. 1997, Page I-04085, notamment les points 34, 35, 37 et 40.
([32]) Concernant ce point, il est aussi fait référence à l'affaire C-205/98 (*Commission contre République d'Autriche — péage du Brenner*, notamment les points 76, 78, 85, 86, 101 et 104).
([33]) Par exemple, l'absence d'ateliers agréés pour l'installation des OBU, l'absence d'accès à Internet pour les transporteurs routiers, les problèmes d'enregistrement et de déroutement, les difficultés linguistiques aux terminaux, l'insuffisance des modes de paiement (OBU, Internet, terminaux), etc.
([34]) Voir également: arrêt du 13 juin 2002, *Inspecteur van de Belastingdienst Douane, district Rotterdam contre Sea-Land Service Inc. et Nedlloyd Lijnen BV*, Rec. 2002, p. I-5235, point 43 et affaires conjointes C-430/1999 et C-431/1999 (notamment les points 85, 101, 120, 122 et 123).
([35]) Voir également *Haar Petroleum*, notamment les points 34, 35, 37 et 40.

3.2. **Arguments en faveur du système de remboursement**

(43) Les arguments suivants sont énoncés pour soutenir que la mesure d'aide est nécessaire, va dans le sens de l'intérêt communautaire et respecte le principe de proportionnalité: le Livre blanc de la Commission sur la politique des transports ([36]), ainsi que l'article 7 *ter* du nouveau projet de directive Eurovignette ([37]), autorisent une compensation fiscale pour les personnes utilisant les infrastructures de circulation, ceci afin d'éviter une augmentation globale des taxes. La mesure elle-même ne diminue pas la taxe sur les huiles minérales. Les droits d'accise ne servent que de base pour calculer le taux de remboursement du péage. En outre, il est possible de démontrer que les recettes générées par la taxe sur les huiles minérales diminuent en raison d'une baisse des achats de carburant en Allemagne. Le système de remboursement est donc jugé nécessaire pour que l'augmentation totale des redevances demeure proportionnée, ce qui est également dans l'intérêt de la Communauté.

(44) La mesure d'aide respecte sans aucun doute le principe de non-discrimination, puisque les transporteurs allemands et les transporteurs étrangers peuvent en bénéficier. Selon l'avis de la partie intéressée, toute discrimination provient de l'inertie du Conseil, qui laisse en suspend la question de l'harmonisation depuis 1985. Vu l'absence d'harmonisation sur les droits d'accise, le MRP ne servirait qu'à neutraliser les désavantages dont souffrent les transporteurs routiers allemands. En ce sens, il peut être démontré que la part de l'Allemagne dans le tonnage de marchandises transportées en mode routier transfrontalier a constamment décliné, passant de 39 % en 1985 à 21,6 % en 2002. Par ailleurs, le transport routier transfrontalier prend une place de plus en plus importante: en 2015, plus de la moitié du volume total de trafic sur les autoroutes allemandes concernera des échanges transfrontaliers de marchandises. Il est également dit qu'il n'y aurait discrimination que si les transporteurs routiers qui ne sont pas établis en Allemagne devaient supporter des dépenses plus élevées ou bien une charge administrative plus lourde que les transporteurs allemands pour obtenir le remboursement du péage, ce qui n'est pas le cas.

(45) Les parties tierces ont aussi fait valoir que la mesure d'aide ne crée pas de distorsion de concurrence étant donné que la compensation de 600 millions par an ne correspond qu'à 17,6 % de l'augmentation de la redevance d'infrastructure.

(46) Le dernier argument avancé est que la mesure ne peut être considérée comme une aide d'État puisque, conformément au paragraphe 13 de la communication de la Commission 98/C 384/03 ([38]), les mesures fiscales sont des mesures générales qui ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

([36]) Vers une tarification progressive de l'usage des infrastructures, p. 71.
([37]) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures [COM(2003) 448 final].
([38]) JO C 384 du 10.12.1998, p. 3

4. **COMMENTAIRES DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE**

(47) Selon l'avis du gouvernement allemand, la mesure n'induit pas de discrimination directe car tous les transporteurs routiers peuvent prétendre au remboursement, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence. Elle ne crée pas non plus de discrimination de fait. Premièrement, les autorités allemandes arguent qu'il existe un rapport direct entre la nouvelle redevance pour l'utilisation des autoroutes allemandes et la consommation de carburant qui, là encore, est directement liée au montant des taxes sur le carburant. Selon elles, le rapport entre la baisse du prix du péage, d'une part, et le paiement de droits d'accise, d'autre part, se justifie raisonnablement car les deux paiements peuvent être considérés comme une contribution au coût des infrastructures. De plus, la mesure ne comporte aucun seuil, par exemple un montant minimal du prix du péage ou un volume minimal de marchandises transportées. Et la décision de remplir ou non son réservoir en Allemagne est purement économique, que ce soit pour les transporteurs établis en Allemagne ou pour ceux établis en dehors d'Allemagne. Tous les transporteurs routiers font le plein là où cela est meilleur marché pour eux. Autrement dit, cette décision est influencée principalement par le prix du carburant. Sur ce point, les autorités allemandes font valoir qu'en Allemagne, aussi bien le pourcentage de taxe sur le prix de vente du carburant que ce prix de vente lui-même sont parmi les plus élevés au sein de l'Union européenne.

(48) Les autorités allemandes notent également que la mesure est pleinement conforme au principe de territorialité.

(49) Elles s'opposent à l'argument selon lequel le MRP peut être considéré comme une réduction de la redevance d'utilisation des infrastructures et serait alors discriminatoire à l'encontre des transporteurs routiers établis hors d'Allemagne. De l'avis des autorités allemandes, le remboursement serait accordé à tous les transporteurs routiers, aussi bien allemands qu'étrangers. Le MRP créerait une situation où les deux catégories contribueraient au financement des autoroutes allemandes proportionnellement à l'utilisation qu'ils font des infrastructures.

(50) S'agissant de l'argument selon lequel il introduit une compensation partielle du différentiel de prix entre l'Allemagne et d'autres pays, les autorités allemandes ne constatent aucune discrimination à l'encontre des transporteurs routiers étrangers. Elles conviennent que le carburant peut être moins cher à l'extérieur du pays, même une fois déduit le montant du remboursement. Toutefois, les transporteurs routiers aussi bien allemands qu'étrangers feront ce calcul. Selon elles, plus de 80 % des transporteurs établis en Allemagne profitent des prix du carburant plus bas dans d'autres pays. Quoi qu'il en soit, les transporteurs allemands en général pâtissant déjà d'un taux très élevé des droits d'accise qui les désavantage par rapport à leurs concurrents, ils ne pourront baisser le prix du fret davantage que n'importe quel autre transporteur routier tirant profit de la mesure. La mesure d'aide ne fausserait donc le marché que de manière limitée, en raison du taux très élevé des droits

d'accise en Allemagne, mais elle ne créerait pas d'avantage au profit des transporteurs allemands qui leur permettrait de baisser le prix du fret.

(51) Les autorités allemandes font valoir que l'augmentation du péage se justifie, en dépit du MRP, étant donné que ce ne sont pas seulement les transporteurs allemands qui bénéficieront de la mesure de compensation, mais également les transporteurs établis hors d'Allemagne. Partant, le prix du péage sera plus élevé pour les transporteurs étrangers, mais ils bénéficieront du mécanisme de remboursement qui empêchera qu'ils ne supportent une part excessive de l'harmonisation de la taxe sur les huiles minérales.

(52) Les parties concernées avancent que le mécanisme de remboursement favorisera les stations-services allemandes au détriment des stations situées hors d'Allemagne. Les autorités allemandes, quant à elles, arguent que les disparités concernant la taxe sur les huiles minérales constatées entre les différents États membres ont déjà comme effet de créer ce que l'on appelle le «tourisme à la pompe», en particulier entre pays voisins. Les mesures telles que le MRP, qui contribuent à atténuer ces disparités, permettent aussi de limiter ce type de tourisme. Les autorités allemandes prétendent que ce n'est donc pas la mesure d'aide qui introduira une discrimination au détriment des stations-essence situées hors d'Allemagne: elle ne fera que limiter l'attrait financier qui existe actuellement pour ces stations à l'étranger.

(53) Les tiers font observer que, par suite de la mesure d'aide, d'autres États membres, notamment des pays limitrophes, perdront des recettes fiscales en raison de la baisse des ventes de carburant. Cependant, les autorités allemandes arguent que les mesures qui permettront de limiter le tourisme à la pompe sont justifiées, même si elles entraînent une baisse des recettes fiscales dans des régions voisines.

(54) Les autorités allemandes font aussi remarquer que la mesure n'est pas défavorable aux consommateurs de carburant qui utilisent les autoroutes allemandes avec des véhicules de moins de 12 tonnes. Selon elles, il ne fait pas de doute que le remboursement n'est accordé qu'à la condition que le péage pour les poids-lourds de plus de 12 tonnes soit acquitté. Par conséquent, le remboursement ne peut être envisagé sans tenir compte de l'effet global d'une charge nette pour ces camions. Puisque, tout bien considéré, ils paieront davantage que ce qu'ils reçoivent sous forme de remboursement, il est difficile de faire valoir que le remboursement lui-même favorise les véhicules de plus de 12 tonnes ou, en d'autres mots, désavantage les véhicules de moins de 12 tonnes en raison de l'effet présumé de discrimination *de fait* résultant d'une diminution de la taxe sur les huiles minérales. Ainsi, les autorités allemandes considèrent que le remboursement ne discrimine pas les véhicules de moins de 12 tonnes puisqu'ils ne sont pas assujettis au nouveau droit de péage.

(55) En ce qui concerne l'argument selon lequel une différence dans la charge fiscale ne peut, à elle seule, justifier l'octroi d'une aide, elles déclarent que l'affaire relative à l'Italie, citée par des tiers à ce propos, n'a pas de rapport avec le cas de l'Allemagne car le cadre et les conditions générales ne sont pas les mêmes. Elles font valoir que, par le passé, une partie importante des coûts d'infrastructure en Allemagne ont été financés grâce aux droits d'accise sur le carburant. Les poids-lourds qui utilisent les autoroutes fédérales contribuent désormais deux fois aux coûts des infrastructures, en acquittant à la fois des taxes sur le carburant et le péage. Le MRP prend en compte les participations aux frais d'infrastructures déjà supportées en Allemagne et ne fera donc qu'indemniser les transporteurs qui paient deux fois, dans l'intérêt d'une tarification équitable des coûts d'infrastructure.

(56) Les autorités allemandes allèguent également que le système de remboursement ne comporte pas de dispositif permettant d'accepter tous les reçus émis valablement par les stations-essence, indépendamment du fait que le véhicule a ou non utilisé des autoroutes ou autres routes en Allemagne. En revanche, elles confirment une nouvelle fois que les reçus ne sont valables que s'ils indiquent le numéro d'immatriculation du véhicule assujetti au péage qui a fait le plein. Elles peuvent ainsi écarter l'argument, invoqué par les parties concernées, selon lequel la mesure favoriserait les transporteurs routiers allemands disposant d'une flotte mixte de véhicules de plus et de moins de 12 tonnes.

(57) Elles avancent en outre que, puisque le mécanisme de paiement est le même pour tous les utilisateurs d'autoroutes, la raison pour laquelle le système serait discriminatoire à l'encontre des transporteurs établis hors d'Allemagne et susceptibles de n'utiliser qu'occasionnellement les autoroutes de ce pays n'est pas claire. Le montant total du remboursement du péage cumulé sur n'importe quelle année calendaire peut venir en déduction du péage à acquitter au cours de l'année suivante.

(58) Les autorités allemandes notent que la mesure n'est pas contraire à la directive 1999/62/CE puisque les obstacles administratifs pour les transporteurs routiers étrangers ne sont pas jugés plus importants que ceux auxquels sont confrontés les transporteurs allemands. Selon elles, des formulaires harmonisés seront disponibles dans un nombre satisfaisant de langues communautaires et les informations demandées seront principalement des données chiffrées, de façon que les transporteurs étrangers puissent facilement faire la demande de remboursement. La contrainte administrative qui consiste à conserver les reçus des stations-services pendant au moins un an n'est pas différente de celle imposée par d'autres procédures, telles que le remboursement de la TVA. Il peut être montré que, dans de nombreux cas, ces reçus doivent être conservés jusqu'à la fin de l'année pour d'autres motifs, par exemple des contrôles des entreprises par les autorités fiscales nationales. En conséquence, les autorités allemandes concluent que le système de remboursement ne crée pas d'obstacle administratif ni de contraintes pratiques qui induiraient une discrimination à l'encontre de entreprises de transport étrangères.

(59) S'agissant des critiques concernant le MRP, comme le manque de dispositifs OBU, qui pourrait avoir un effet indirect sur la mesure d'aide elle-même, les autorités allemandes invoquent le fait que les modalités pratiques du système de péage n'influent pas sur le mécanisme de remboursement.

(60) Les autorités allemandes réfutent qu'il y ait infraction à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE, étant donné que la mesure diminue uniquement le prix du péage et n'a pas pour objet de réduire les droits d'accise sur les huiles minérales comme prévu par la directive.

(61) En ce qui concerne les incidences sur l'environnement, l'Allemagne réfute l'argument selon lequel la mesure d'aide encouragerait la consommation de carburant et aurait donc des conséquences écologiques néfastes. Selon elle, un calcul simple permet d'établir qu'une augmentation de la consommation de carburant en vue d'obtenir un remboursement plus élevé est contraire à toute logique économique. Une augmentation de la consommation de carburant impliquerait que les camions roulent plus que nécessaire, avec comme corollaire l'augmentation des coûts liés au temps et des coûts de personnel.

(62) S'agissant de la mesure relative au péage, les autorités allemandes notent en premier lieu que tous les arguments qui s'y rapportent ne font pas l'objet de la procédure d'aide d'État en cours et devraient donc être laissés en dehors du champ de la décision. Elles déclarent en outre que le système de péage a été mis en place une fois tous les problèmes techniques réglés, de façon à écarter le risque d'une discrimination sur le fondement de la nationalité, ou d'une entrave aux flux de trafic.

(63) Pour résumer, les autorités allemandes ont répondu comme suit aux principaux arguments présentés par les tiers:

— en premier lieu, le système de péage n'est pas discriminatoire étant donné que la décision de remplir ou non son réservoir en Allemagne est purement économique, que ce soit pour les transporteurs établis en Allemagne ou pour ceux établis en dehors d'Allemagne. Le rapport entre la baisse du prix du péage, d'une part, et le paiement de droits d'accise, d'autre part, se justifie raisonnablement car les poids-lourds qui utilisent les autoroutes fédérales contribuent désormais deux fois aux coûts des infrastructures, en acquittant à la fois des taxes sur le carburant et le péage. Le MRP prend en compte les participations aux frais d'infrastructures déjà supportées en Allemagne et empêchera tout double paiement. Le système de péage est conforme à l'article 7, paragraphe 4, de la directive 1999/62/CE, puisqu'il n'établit pas de distinction sur le fondement de la nationalité.

— En second lieu, le simple fait que le péage ne soit prélevé que pour les véhicules d'au moins 12 tonnes n'en fait pas une mesure discriminatoire. Le seuil de 12 tonnes répond à des motifs valables et à la définition des véhicules figurant dans l'article 2, point d), de la directive 1999/62/CE. En outre, le système de péage n'avantage pas les transporteurs allemands puisqu'il ne peut être démontré que, pour des trajets internationaux, ces derniers tireraient plus d'avantages à utiliser une flotte mixte de véhicules de plus et de moins de 12 tonnes que les transporteurs étrangers, ce qui leur permettrait de répartir la charge financière du péage sur l'ensemble de la flotte de l'entreprise. Le péage est calculé de manière à respecter l'article 7, paragraphe 9, de la directive 1999/62/CE, puisque le péage moyen pondéré est en rapport avec les coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructures concerné.

— En troisième lieu, le nouveau système de péage sera conforme à l'article 7, paragraphe 5, de la directive 1999/62/CE, puisque la mise à disposition d'un nombre suffisant d'OBU, ainsi que d'autres moyens de paiement (terminaux, internet) permet de percevoir le péage sans ralentir le trafic.

— Quatrièmement, la mesure n'enfreint pas l'article 9, paragraphe 2, de la directive 1999/62/CE, puisqu'elle n'empêche pas les États membres de consacrer un pourcentage des recettes de péage au développement harmonieux des réseaux de transport.

— En cinquième lieu, les autorités allemandes constatent que le nouveau système de péage ne s'éloignera pas d'un modèle européen harmonisé de tarification des infrastructures garant de l'interopérabilité et n'est donc pas contraire au considérant 17 de la directive 1999/62/CE.

— Sixièmement, les autorités allemandes remarquent que les critères administratifs pour l'établissement des classes d'émissions des véhicules étrangers ne sont pas discriminatoires car elles ne concernent que les mesures requises pour le classement de ces véhicules.

— Enfin, elles notent également que le système de péage n'est pas contraire aux dispositions du traité, notamment aux articles 28, 90, 92 et 97.

5. ÉVALUATION DE L'AIDE

5.1. Existence d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

(64) L'article 87, paragraphe 1, du traité dispose que «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».

(65) La Commission estime que le remboursement du péage qui peut être demandé à l'Office fédéral des transports de marchandises — organe administratif national — fait intervenir des ressources étatiques et implique donc une perte de telles ressources. La mesure elle-même apporte aux différentes entreprises de transport routier un avantage sélectif sur leurs concurrents, puisqu'elles obtiennent une indemnisation pour le paiement de redevances d'utilisation des infrastructures qu'elles sont censées supporter. Le MRP ne peut être considéré comme une mesure générale puisqu'il ne s'applique qu'aux entreprises utilisant des véhicules d'au moins 12 tonnes assujettis au péage et uniquement dans la mesure où elles peuvent apporter la preuve qu'elles ont acquitté des droits d'accise en Allemagne. En outre, le marché des transports routiers ayant été complètement ouvert aux entreprises communautaires ([39]), on peut supposer qu'une aide financière publique favorisant certaines entreprises de transport routier et, plus généralement, le transport routier par rapport aux autres modes, affectera les échanges entre États membres. Cette aide financière fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre État membres.

(66) À la lumière de ces considérations, la Commission estime que le mécanisme de remboursement de péage notifié constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

5.2. **Compatibilité de l'aide**

5.2.1. *Existence d'un fondement juridique*

(67) Au moment où la Commission a ouvert la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, elle n'avait connaissance d'aucun texte juridique concernant l'introduction du MRP. Les autorités allemandes ont cependant communiqué les textes constituant la base juridique le 22 août 2003. Il n'y a donc plus de lacune en matière d'information.

5.2.2. *Observations générales concernant le péage*

(68) L'introduction d'une redevance d'utilisation basée sur la distance parcourue, couvrant les coûts d'infrastructure, est l'un des éléments fondamentaux de la politique commune des transports.

— En premier lieu, la mesure proposée relative à l'introduction du péage est en accord avec la politique de la Commission en faveur d'une tarification davantage liée aux coûts exposée dans le Livre blanc sur la politique européenne des transports ([40]). Le Livre blanc comporte un chapitre concernant la tarification progressive pour l'utilisation des infrastructures. Aujourd'hui coexistent dans l'Union européenne, une Europe du péage faisant payer les usagers empruntant les autoroutes dotées de péage, une Europe de «l'Eurovignette» payée par les poids lourds sur l'ensemble du réseau et une Europe où aucune redevance n'est appliquée. Il est possible d'améliorer cette situation.

— En second lieu, le remplacement des redevances d'utilisation appliquées actuellement aux poids-lourds par un système de péage pourrait permettre de couvrir une part plus équitable des coûts d'infrastructure, étant donné qu'une proportion considérable des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des autoroutes est imputable aux poids-lourds.

— En troisième lieu, le péage répondra à l'un des objectifs de la politique communautaire énoncé à l'article 2 du traité CE, qui est de «promouvoir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement».

— Enfin, si l'on envisage la mesure dans son ensemble, les mêmes considérations semblent s'appliquer aux avantages qui pourraient découler d'un transfert d'une partie du trafic marchandises de la route vers des modes plus respectueux de l'environnement. Le passage d'une redevance d'utilisation des autoroutes basée sur le temps à une redevance reposant sur la distance parcourue implique qu'il devient moins cher de parcourir de petites distances et plus onéreux d'effectuer de longues distances. Non seulement cela répond à la nécessité de faire supporter aux utilisateurs une part plus équitable des coûts d'infrastructure, mais cela prend également en compte le fait que les modes de transport moins polluants (rail et voies navigables) ne sont une alternative au transport routier que sur de longues distances.

(69) Le gouvernement fédéral allemand entend faire supporter aux utilisateurs une proportion des coûts de l'infrastructure routière plus conforme à la réalité. L'objectif déclaré du système de péage est de faire en sorte que les utilisateurs paient le prix de l'utilisation de l'infrastructure et, selon les autorités allemandes, le prix de 15 centimes/km permet de «couvrir intégralement les coûts de construction, de développement et d'exploitation des infrastructures concernées au sens de la directive 1999/62 (Eurovignette)». Mais cela va de pair avec le fait de demander un effort plus important au secteur du transport routier. Au lieu des 460 millions perçus en Allemagne au titre de l'Eurovignette (en 2002), les transporteurs devront supporter des coûts d'infrastructure d'environ 3,4 milliards EUR. Bien que, d'après la proposition communiquée par les autorités allemandes, une indemnité de 600 millions EUR pourrait leur être accordée, la charge financière totale supportée par les transporteurs routiers continue de croître étant donné que cette indemnisation ne couvrirait que 17 % des droits de péage totaux qui s'élèvent à 3,4 milliards.

([39]) Règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO L 95 du 9.4.1992, p. 1), et règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil, du 25 octobre 1993, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 279 du 12.11.1993, p. 1).

([40]) «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» [COM(2001) 370], tableau 3, p. 72.

5.2.3. *Défaut d'application de l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE* ([41])

(70) La Commission note que l'achat de carburant et le paiement de droits d'accise par les véhicules répondant aux conditions requises en Allemagne entrent dans la méthode de calcul du remboursement du péage.

(71) Une distinction juridique est clairement établie entre la perception de droits d'accise et la perception d'un péage pour l'utilisation des infrastructures par les poids-lourds. Les deux systèmes reposent sur des actes juridiques différents, tels que les directives du Conseil sur les droits d'accise [directives 92/12/CE ([42]) et 2003/96/CE] et la directive 1999/62/CE.

(72) La Cour a reconnu la différence entre un péage et d'autres redevances perçues pour l'utilisation de routes d'une part, et des taxes d'autre part. Selon la jurisprudence, le péage n'entre pas dans la catégorie des taxes, mais dans celle des paiements pour l'utilisation d'un service. Il en va de même concernant les autres redevances perçues pour l'utilisation de routes, en raison du rapport direct entre le prélèvement et l'infrastructure qui peut être utilisée ([43]). Sur le fondement de cette jurisprudence, et compte tenu du fait que la taxe sur le carburant ne sert que de référence pour le calcul du remboursement et qu'une distinction est clairement établie entre les flux financiers générés par les droits d'accise, d'une part, et le paiement et le remboursement du péage, d'autre part, la Commission estime que le système actuel de remboursement du péage ne peut être considéré dans le même temps comme un remboursement de droits d'accise. En effet, s'il était qualifié de remboursement de droits d'accise, cela aboutirait à une situation où le remboursement relèverait de deux cadres juridiques distincts, en violation du principe de sécurité juridique.

(73) Le fait que le remboursement soit lié au paiement de droits d'accise ne peut modifier la qualification légale du remboursement, compte tenu en particulier du fait que les deux flux financiers n'ont pas de rapport entre eux. Si tel était le cas, toute nouvelle condition qui serait ajoutée, par exemple la limitation du remboursement à un certain type de camion, risquerait de modifier la qualification légale et, partant, le cadre juridique, ce qui irait à l'encontre du principe de sécurité juridique.

(74) Il convient de noter également qu'il n'existe pas de rapport fiscal entre le taux de péage et la taxe sur le gazole. Les deux ont une source propre (l'utilisation d'une autoroute dans le premier cas, la consommation d'une huile minérale dans le deuxième). Les recettes du péage serviront intégralement à financer la construction, l'exploitation et la modernisation de l'infrastructure, contrairement à la taxe sur le gazole. Le remboursement vient en général en déduction du prix du péage dû, ou bien il est financé par les ressources tirées du péage.

(75) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui remplace l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE, n'est pas applicable ([44]). Par conséquent, les autorités allemandes n'ont pas à notifier la mesure d'aide dans le cadre de la procédure définie par l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2003/96/CE.

5.2.4. *Évaluation de la compatibilité avec le marché commun*

(76) Conformément à l'article 73 du traité CE, les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports terrestres sont compatibles avec le traité.

(77) Le règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ([45]) met en œuvre l'article 73 du traité et prévoit des dérogations spécifiques pour les aides reconnues comme répondant aux besoins de la coordination des transports terrestres. Plus particulièrement, l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement (CEE) n° 1107/70, stipule que les États membres peuvent, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation commune en matière d'imputation des coûts d'infrastructure, accorder des aides à des entreprises devant supporter des dépenses relatives à l'infrastructure qu'elles utilisent, alors que d'autres entreprises ne supportent pas de telles charges,

(78) D'après la pratique de la Commission en matière de gestion des affaires d'aides d'État, trois conditions doivent être remplies pour que les aides répondent aux besoins de la coordination des transports au sens de l'article 73 du traité CE ([46]) et satisfassent aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1, point b) du règlement (CEE) n° 1107/70:

a) l'aide est nécessaire pour permettre l'application de la mesure dans l'intérêt de la Communauté et elle est conforme au principe de proportionnalité;

([41]) Anciennement, article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE.
([42]) JO L 76 du 23.3.1992, p. 1.
([43]) Arrêt du 12 septembre 2000, *Commission contre France*, C-276/97, Rec. 2000, p. I-6251, point 36; conclusions de l'avocat général. Accord UE-Bulgarie et Hongrie, C-211/01, point 50 (non encore paru).
([44]) L'article 19, paragraphe 1, stipule que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques.
([45]) JO L 130 du 15.6.1970, p. 1.
([46]) Voir: décision de la Commission du 18 décembre 2002, N 287/2002 — Danemark (JO C 34 du 13.2.2003, p. 7); décision de la Commission du 19 septembre 2001, N 500/01 — Royaume-Uni, Network Grants to Licensed Heavy Rail Infrastructure Managers (JO C 333 du 28.11.2001, p. 7); décision de la Commission du 20 juin 2001, N 219/01 — Autriche (JO C 224 du 1.9.2001, p. 2); décision de la Commission du 22 décembre 1999, N 617/98 — Pays-Bas (Utrecht) (JO C 71 du 11.3.2000, p. 7); décision de la Commission du 8 décembre 1999, N 412/98, Italie (Marches) (JO C 55 du 26.2.2000, p. 11); décision de la Commission du 10 juillet 1999, N 121/1999 — Autriche (JO C 245 du 28 août 1999, p. 2); décision de la Commission du 21 avril 1999, N 588/98 — Danemark (JO C 166 du 12 juin 1999, p. 6). Voir également la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux aides accordées pour la coordination des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable [COM(2000) 5 final] du 26 juillet 2000.

b) l'accès à l'aide est accordé à des conditions non discriminatoires;

c) l'aide ne contribue pas à fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Non-discrimination

(79) En ce qui concerne le principe de non discrimination, la Commission considère que toute aide est par définition sélective. Si une mesure n'est pas qualifiée de sélective, ce n'est pas une mesure d'aide au sens de l'article 87 du traité CE. Si la mesure est qualifiée de mesure d'aide, la Commission doit évaluer sa compatibilité avec le marché commun. La jurisprudence et la pratique de la Commission ont toujours fait clairement la distinction entre le caractère sélectif inhérent à toute aide, qui implique un désavantage pour certains opérateurs par rapport à d'autres exerçant leur activité dans un État membre, et des discriminations possibles sur le fondement direct ou indirect de la nationalité ou de l'établissement dans l'État membre en question ([47]). De telles discriminations sont incompatibles avec le droit communautaire et ne peuvent être approuvées au titre des règles relatives aux aides d'État.

(80) Conformément à une jurisprudence constante, une discrimination consiste notamment dans le traitement différent de situations comparables, entraînant un désavantage pour certains opérateurs par rapport à d'autres sans que cette différence de traitement soit justifiée par l'existence de différences objectives d'une certaine importance. Toutefois, puisque les entreprises qui ne sont pas établies sur un territoire déterminé sont dans une situation différente à l'égard des autorités par rapport aux entreprises établies sur le territoire en question, on ne peut pas dire qu'un dispositif qui rend l'accès à l'aide plus difficile pour elles enfreint le principe de non discrimination ([48]).

(81) Dans l'affaire qui nous occupe, le MRP prévoit un remboursement du péage uniquement sur présentation de reçus et récépissés attestant que le plein de carburant a été fait en Allemagne et donc que des droits d'accise ont été acquittés en Allemagne. Dans ces conditions, la Commission ne constate aucune violation du principe de territorialité énoncé dans le considérant 20 de la directive 1999/62/CE. Le MRP impose les mêmes conditions et est accessible à tous les transporteurs routiers, quelle que soit leur nationalité ou leur pays d'établissement. La mesure ne comporte aucun seuil, par exemple un montant minimal du prix du péage ou un volume minimal de marchandises transportées. En outre, elle ne comporte pas d'obligation d'acheter du carburant en Allemagne ni n'établit aucune restriction en ce sens. En conséquence, la Commission considère qu'elle n'induit pas de discrimination directe sur le fondement de la nationalité.

(82) Bien qu'il n'y ait pas de discrimination directe, la question se pose de savoir si ce rapport conduit à une discrimination de facto, indirecte, sur le fondement de la nationalité. Il existe une différence de traitement entre les transporteurs qui remplissent leur réservoir en Allemagne et ceux qui font le plein dans un autre État membre. Cette différence résulte du rapport qui existe entre le remboursement du péage et le paiement de droits d'accise en Allemagne.

(83) Si cette divergence de traitement produit des effets différents pour les transporteurs allemands, d'un côté, et les transporteurs établis dans d'autres États membres, de l'autre, favorisant les premiers par rapport aux seconds, et ne traduit pas une différence objective de leur situation respective, elle constitue une infraction au principe de non-discrimination. La question est donc de savoir si le rapport entre le remboursement du péage et le paiement de droits d'accise peut être justifié par des différences objectives. Pour y répondre, la Commission commencera par examiner comment ce rapport fonctionnera dans la pratique et quels transporteurs en tireront profit.

(84) Les autoroutes allemandes, au cœur du réseau européen, sont déjà très fréquentées par les transporteurs étrangers. En 1998, 22,1 % des poids-lourds empruntant les autoroutes allemandes n'étaient pas immatriculés en Allemagne, et cette part est montée à 25,5 % en 2004. Les véhicules provenant de l'Union européenne-25 représentent presque 92 % du trafic de poids-lourds étrangers sur les autoroutes allemandes ([49]).

(85) À partir du moment où le prix du carburant est plus élevé en Allemagne que dans la plupart des autres pays voisins, ni les transporteurs allemands, ni les transporteurs étrangers effectuant des trajets internationaux ne sont incités à remplir leurs réservoirs en Allemagne.

([47]) Affaire C-156/98, arrêt du 19 septembre 2000, *Allemagne contre Commission*, Rec. 2000, p. I-6857, points 86 et 87.

([48]) Affaire C-351/98, arrêt du 26 septembre 2002, *Espagne contre Commission*, Rec. 2000, p. I-8031, point 57: «Il convient tout d'abord de préciser que l'argument de la Commission selon lequel le Plan serait discriminatoire est dénué de fondement. […] une mesure de soutien à des investissements prise par une autorité publique ne s'applique, par définition, qu'à l'égard du territoire dont cette dernière a la responsabilité et il ne saurait lui être reproché de ne pas en faire bénéficier des entreprises non établies sur ce territoire, celles-ci étant dans une situation tout à fait différente à son égard de celles établies sur ledit territoire. Toutefois, cette précision ne s'oppose pas à la qualification d' "aide", au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, d'une telle mesure de soutien si celle-ci remplit les critères énoncés par cette disposition.»

([49]) *Source: Report on the economic effects on road hauliers of the German reimbursement system linked to the toll system for heavy goods vehicles*, 21.4.2005, MVV *Consultants and Engineers*.

(86) La décision de remplir ou non son réservoir en Allemagne relève de considérations économiques, que ce soit pour les transporteurs établis en Allemagne ou pour ceux établis en dehors d'Allemagne soumis aux mêmes conditions. Tous les transporteurs routiers font le plein là où cela est meilleur marché pour eux, le long de leur itinéraire. Une fois le MRP mis en place, les transporteurs routiers qui rempliront leur réservoir en dehors de l'Allemagne ne bénéficieront pas de l'indemnisation mais pourraient tirer un avantage économique à le faire. Ils utiliseront la possibilité de bénéficier du MRP si le prix au km calculé sur la base d'un ravitaillement en carburant effectué en Allemagne ajouté à un droit de péage réduit revient moins cher que le prix du km calculé à partir d'un ravitaillement effectué hors d'Allemagne ajouté à un péage à tarif plein.

(87) Concrètement, les avantages du MRP concerneront principalement deux groupes de transporteurs (bénéfices relatifs étant donné que le péage sera augmenté jusqu'à 15 centimes du km en moyenne) ([50]):

— les transporteurs effectuant uniquement des trajets nationaux et contraints d'utiliser les autoroutes en raison d'impératifs économiques. Il s'agit en majorité de transporteurs de nationalité allemande, même si ce segment de marché est ouvert aux transporteurs de l'Union européenne-15 (cabotage) et sera ouvert à ceux des nouveaux États membres à l'expiration des dispositions transitoires,

— tous les transporteurs, qu'ils soient ou non établis en Allemagne, qui effectuent des trajets internationaux au départ, à destination ou via des pays où le prix du carburant est relativement élevé. Une telle situation concernerait, notamment, des transporteurs établis en France, en Belgique et aux Pays-Bas, qui représentent à eux trois 32 % du total du trafic des véhicules étrangers sur les autoroutes allemandes.

(88) Les autorités allemandes ont elles-mêmes admis dans leurs observations que près de 20 % des transporteurs routiers allemands, sans doute ceux qui exercent leur activité sur le marché national principalement, en particulier dans le centre de l'Allemagne, ne tirent pas avantage du prix plus bas du carburant dans d'autres pays. En revanche, les transporteurs établis dans d'autres États membres n'achèteront généralement pas leur carburant uniquement ou en grande partie en Allemagne, mais dans d'autres États membres, notamment dans ceux où les prix sont plus bas, même s'ils exercent en partie leur activité en Allemagne, voire sur le marché allemand local, usant ainsi de la liberté de cabotage.

(89) Au vu de ce qui précède, la Commission prévoit que, compte tenu des prix actuels du carburant dans les États membres, une très grande proportion du trafic des véhicules étrangers sur les autoroutes allemandes mesuré en véhicule-kilomètres ([51]) ne sera pas concernée par le MRP, en raison du rapport qui existe entre le MRP et le paiement de droits d'accise en Allemagne. Cette proportion sera bien évidemment plus faible en ce qui concerne les transporteurs allemands. En outre, les utilisateurs occasionnels des autoroutes allemandes, en particulier ceux originaires d'autres États membres, pourraient s'abstenir de demander le remboursement du péage en raison des contraintes administratives et seraient plus pénalisés encore par rapport aux utilisateurs réguliers, notamment allemands.

(90) Dès lors, la Commission fait remarquer qu'un transporteur empruntant une autoroute allemande et achetant du carburant en dehors d'Allemagne utilise les infrastructures routières allemandes de la même manière exactement qu'un transporteur routier qui remplit son réservoir en Allemagne. On peut donc en conclure que le rapport entre le remboursement du péage et le montant des taxes sur le carburant acquitté en Allemagne, dont il résulte des niveaux différents de péage, ne peut être justifié par des utilisations différentes des autoroutes allemandes. En raison de ce rapport, certains transporteurs, en majorité étrangers comme cela est énoncé aux points 86 et 87, devront acquitter un prix du péage plus élevé que d'autres pour un même transport de marchandises, sur une même distance et sur la même autoroute. Par ailleurs, le système en question favorisera l'activité nationale de transport, exercée en grande majorité par des transporteurs qui achètent leur carburant en Allemagne, par rapport à l'activité de transport entre États membres, exercée par des opérateurs qui achèteront plus souvent du carburant dans d'autres États membres, ce qui constitue une autre forme de discrimination interdite par le droit communautaire ([52]).

(91) Établir un rapport entre le remboursement du péage et le montant des taxes sur le carburant acquitté en Allemagne peut signifier que le système est pensé comme une indemnisation en contrepartie du niveau élevé des droits d'accise en Allemagne. Cependant, la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour sont très claires sur ce point: une différence de la charge fiscale ne peut à elle seule justifier l'octroi d'une aide d'État ([53]). L'octroi d'une aide ne peut être justifié lorsque l'aide vise à dédommager certains opérateurs nationaux en raison du désavantage comparatif qu'ils subissent, par suite de divergences réglementaires ou fiscales, par rapport aux opérateurs d'autres États membres. L'aide d'État n'est pas un instrument approprié pour aplanir, au profit de certains opérateurs, des différences de

([50]) Voir également: *Report on the economic effects on road hauliers of the German reimbursement system linked to the toll system for heavy goods vehicles*, 21.4.2005, MVV Consultants and Engineers.

([51]) L'indicateur pour l'utilisation d'une autoroute par des véhicules est l'opération de transport mesurée en véhicule-kilomètres.

([52]) Arrêt du 5 octobre 1994, *Commission contre France*, C-381/93, Rec. 1994, p. I-5145, points 17-21, et arrêt du 6 février 2003, *Stylianakis*, C-92/01 Rec. 2003, p. 1291, point 25.

([53]) Voir note 25 de bas de page. Voir également l'arrêt du 29 avril 2004, *Italie contre Commission*, C-298/00P, Rec. 2004 p. I-4087, points 61-62, C-382/1999; arrêt du 13.6.2002, *Royaume des Pays-Bas contre Commission*, C-6/97, Rec. 2002, p. I-05163, points 60-66; arrêt du 19 mai 1999, *Italie contre Commission*, Rec. 1999, p. I-02981, point 22.

niveaux de taxation entre les États membres. Par conséquent, le niveau élevé des droits d'accise — et donc du prix du gazole — en Allemagne et la nécessité ressentie d'atténuer un désavantage concurrentiel que subiraient les transporteurs allemands ne justifient pas le rapport entre le MRP et le paiement de droits d'accise. Qui plus est, le prix de l'essence est également élevé dans d'autres États membres et les transporteurs établis dans ces États qui, pour des raisons géographiques ou opérationnelles, sont moins enclins à acheter du carburant en Allemagne, ne bénéficieront pas du dédommagement dans la même mesure que les transporteurs allemands.

(92) L'argument des autorités allemandes selon lequel, d'une part, la moitié des recettes des taxes sur le carburant est actuellement allouée au financement des infrastructures et, d'autre part, le MRP est nécessaire pour éviter que les transporteurs ne paient deux fois les coûts d'infrastructure, ne change en rien cette conclusion. Tout d'abord, la destination finale des recettes fiscales n'entre pas en ligne de compte pour déterminer s'il existe une discrimination entre les transporteurs allemands et les transporteurs établis dans d'autres pays de l'Union européenne. Une différence dans la charge fiscale ne peut, à elle seule, justifier l'octroi d'une aide, quelle que soit la destination des recettes fiscales. Ensuite, 50 % seulement des recettes sont alloués au financement des infrastructures et une grande partie de ces 50 % servira à financer les coûts d'infrastructure du reste du réseau routier allemand sur lequel aucun péage n'est prélevé. Il n'est donc pas possible de soutenir, comme le font les autorités allemandes, que les transporteurs qui acquittent à la fois un péage et des taxes sur le carburant contribuent doublement au financement des coûts des infrastructures, puisque les taxes sur le carburant ne servent que de façon marginale au financement des infrastructures pour l'utilisation desquelles un péage doit être acquitté. Partant, le fait que les recettes provenant des taxes sur le carburant soient utilisées en partie pour le financement des infrastructures ne peut pas non plus justifier le rapport entre le remboursement du péage et le paiement de droits d'accise.

(93) Qui plus est, le péage et le droit d'accise sont de nature différente. Le péage est une redevance d'utilisation d'un service, alors que le droit d'accise est une taxe. Ainsi que cela a déjà été souligné au point 5.2.3 de la présente décision, l'origine de la perception est différente dans chaque cas: pour le péage, il s'agit de l'utilisation d'une autoroute, et pour les droits d'accise, de l'achat d'huile minérale.

(94) Au vu de ce qui précède, la Commission ne voit pas d'élément objectif pouvant justifier l'établissement d'un rapport entre les droits de péage et les droits d'accise acquittés sur le territoire allemand. Par conséquent, il n'existe pas de justification objective pouvant étayer la différence de traitement entre les transporteurs qui font le plein de carburant en Allemagne et ceux qui le remplissent en dehors d'Allemagne puisqu'ils sont, en réalité, dans la même situation.

(95) À la lumière de ces arguments, la Commission conclut que la mesure d'aide ne respecte pas le principe de non-discrimination puisqu'elle donne lieu, dans les faits, à une discrimination à l'encontre des transporteurs routiers étrangers et, pour cette raison, doit être considérée comme incompatible avec le marché commun.

(96) En outre, la mesure d'aide enfreint également l'article 7, paragraphe 4, de la directive 1999/62/CE, qui stipule que le péage et les redevances d'utilisation ne peuvent établir de discrimination, directe ou indirecte, sur le fondement de la nationalité du transporteur ou du lieu de provenance ou de destination du véhicule.

(97) Cette disposition ne fait qu'appliquer à un cas particulier un principe général du droit communautaire et, notamment, du droit des transports, à savoir l'interdiction de toute discrimination sur le fondement de la nationalité, du lieu d'établissement ou du lieu d'origine ou de destination du transport. Ce principe a été constamment appliqué par les juges de la Cour de justice des Communautés ([54]), y compris dans le cas particulier des péages routiers ([55]).

(98) Conformément à une jurisprudence constante, il ressort clairement de l'économie générale du traité qu'une procédure concernant la compatibilité de l'aide d'État avec le marché commun ne doit jamais produire un résultat contraire aux dispositions spécifiques du traité ([56]). La Cour a encore jugé que «les modalités d'une aide qui contreviendraient à des dispositions particulières du traité, autres que les articles 87 et 88, peuvent être à ce point indissolublement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément» ([57]). Pour les raisons exposées ci-dessus, la mesure en question violerait le principe de non-discrimination et, notamment, l'article 7, paragraphe 4, de la directive 1999/62/CE. Le mécanisme de remboursement du péage est intrinsèquement contraire à ce principe et cette violation est donc indissolublement liée à l'application du mécanisme. C'est une raison supplémentaire pour laquelle la Commission doit déclarer l'aide incompatible avec le marché commun.

(99) La Commission rappelle aux autorités allemandes que, dans l'éventualité où elles considéreraient que le total des charges que doivent supporter les transporteurs routiers en Allemagne est trop élevé, elles pourraient modifier les taxes sur les véhicules ou le taux des droits d'accise, dans la limite des mesures d'harmonisation en vigueur au niveau communautaire. Il s'agit là de mesures horizontales et générales qui ne devraient normalement pas induire de discrimination, que ce soit directe ou de facto.

([54]) Arrêt du 17 mai 1994, *Corsica Ferries*, C-18/93, Rec. 1994, p. I-1783, point 35; arrêt du 6 février 2003, *Stylianakis*, C-92/01, Rec. 2003, p. 1291, point 25.

([55]) Affaire C-205/98, *Commission contre Autriche*, citée plus haut, points 74-88 et 109-115.

([56]) Affaire 73/79, *Commission contre Italie*, Rec. 1980, p. 1533, point 11.

([57]) Affaire 74/76, *Iannelli et Volpi contre Meroni*, Rec. 1977, p. 557.

Nécessité et proportionnalité

(100) La Commission considère que la nécessité de l'aide n'a pas été démontrée. Les autorités allemandes font valoir que la mesure n'a pas été examinée sous l'angle de la transition entre un système de péage de nature fiscal et un système de redevance d'utilisation basée sur la distance parcourue, qu'elles mettent actuellement en place. Si la Commission comprend le souhait d'introduire des mesures transitoires en prévision de l'augmentation des charges totales supportées par les transporteurs routiers, elle constate cependant que le prix du péage a été fixé à un niveau inférieur à celui initialement prévu, soit à 12,6 centimes/km au lieu de 15 centimes du km. S'abstenir d'appliquer l'augmentation prévue du prix du péage serait un moyen plus simple d'allouer une compensation pendant la période de transition, plutôt que d'augmenter le prix du péage jusqu'à 15 centimes du km en prévoyant dans le même temps le remboursement de 2,6 centimes du prix du péage. En outre, le taux actuel, plus bas, s'applique de la même manière à tous les transporteurs routiers qui empruntent les autoroutes allemandes et n'induit donc pas de discrimination. Le remboursement prévu modifierait cet équilibre et n'est pas nécessaire pour atteindre le but recherché.

(101) De surcroît, les autorités allemandes n'ont pas donné d'arguments en faveur du MRP qui contrebalanceraient l'accroissement de la charge administrative pesant sur les transporteurs routiers par suite de l'introduction du MRP, complexe sur le plan technique, par comparaison avec le simple maintien d'un prix du péage plus bas. Les transporteurs routiers devraient présenter chaque année, dans le délai imparti, des reçus de stations-services ou des facturettes de cartes de crédit de société émis en Allemagne, mentionnant dans chaque cas le numéro d'immatriculation du véhicule concerné, accompagné d'une demande de remboursement. Cette charge administrative risque de peser particulièrement lourd pour les transporteurs qui n'empruntent qu'occasionnellement les autoroutes allemandes, en particulier ceux établis dans d'autres États membres. La Commission rappelle aux autorités allemandes qu'elles pourraient augmenter le prix du péage à tout moment qu'elles jugent opportun, à condition de respecter les dispositions de la directive 1999/62/CE.

(102) Au vu de ces arguments, la Commission conclut que la mesure d'aide ne respecte pas non plus le principe de nécessité ce qui, à nouveau, constitue un motif suffisant pour la déclarer incompatible avec le marché commun.

Distorsion de concurrence contraire à l'intérêt communautaire

(103) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la dernière condition de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) nº 1107/70, selon lequel l'aide ne devrait pas fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun, n'est pas non plus satisfaite. Comme cela est expliqué plus haut, l'aide favorisera indûment les transporteurs allemands par rapport à leurs concurrents des autres États membres, ce qui va à l'encontre du bon fonctionnement du marché commun des transports et du principe même de liberté de prestation de services de transport. Pour cette raison, l'aide doit être déclarée compatible avec le marché commun.

(104) Pour finir, il convient de noter que les autorités allemandes n'ont invoqué aucun autre fondement juridique pour justifier la compatibilité que l'article 73 du traité CE. En tout état de cause, la Commission confirme son examen préliminaire dans le paragraphe 57 de la décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen: l'aide ne peut être déclarée compatible conformément à l'article 87, paragraphe 3, points a), b) et c), ni de fait en vertu d'aucune autre dérogation.

6. **CONCLUSION**

(105) La Commission conclut que le mécanisme de remboursement de péage est une mesure d'aide qui ne satisfait pas aux conditions de l'article 73 du traité CE, ni de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement (CEE) nº 1107/70, et est par conséquent incompatible avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide que la République fédérale d'Allemagne prévoit de mettre en œuvre sur le fondement de l'article 1er, paragraphe 2, partie 3, de la loi sur l'imposition de redevances d'utilisation des autoroutes par les poids-lourds basée sur le kilométrage, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 25 janvier 2006.

Par la Commission

Jacques BARROT

Vice-président