DÉCISION DE LA COMMISSION

du 27 juin 1984

concernant une aide que le gouvernement néerlandais projette d'accorder en faveur de certains investissements à réaliser par une société pétrolière dans sa raffinerie de Borsele

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

(84/417/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations,

considérant ce qui suit :

I

La loi néerlandaise du 29 juin 1978 (Wet Investeringsrekening — WIR) (1), sur la stimulation et l'orientation des investissements, a institué, en son article 6, une « prime supplémentaire pour grands projets » ; cette subvention est destinée aux projets d'investissement d'une valeur excédant 30 millions de florins néerlandais et, modulée en fonction du nombre d'emplois créés, elle peut atteindre 4 % de la valeur de l'investissement concerné.

Lors de l'examen de ladite loi à l'état de projet dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, la Commission a fait valoir que la « prime supplémentaire pour grands projets » constituait un régime d'aides générales car elle ne contenait aucun objectif sectoriel ou régional ; ce système étant applicable à tous les investissements, sans distinction d'entreprises, de régions ou de secteurs, il ne pouvait bénéficier des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 points a) ou c) du traité CEE ; en l'absence de telles spécifications, la Commission se trouvait dans l'impossibilité d'apprécier les effets du régime considéré sur les échanges intracommunautaires et la concurrence et, partant, sa compatibilité avec le marché commun.

Pour ce qui est de ce type de régime d'aides générales, la Commission a coutume de les admettre dès lors que l'une ou l'autre des deux conditions suivantes est remplie : l'État membre concerné informe la Commission, soit d'un plan d'application régionale ou sectorielle, soit, lorsque cela ne lui paraît pas possible, de cas individuels significatifs.

Conformément à cette position, ainsi qu'à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, la Commission a demandé que les applications individuelles de la « prime supplémentaire pour grands projets », compte tenu de l'importance des investissements concernés, lui soient toutes communiquées préalablement et en temps utile.

Au cours d'entretiens avec les autorités néerlandaises, la Commission a indiqué qu'elle apprécierait chacune de ces applications sur la base de ses mérites propres et compte tenu des règles énoncées aux articles 92 et suivants ou développées au cours de la mise en œuvre de ces dispositions ; le gouvernement néerlandais ne saurait déduire que la Commission a exprimé un quelconque préjugé favorable à l'égard du système de prime supplémentaire du fait qu'elle a exigé cette communication préalable systématique.

Le gouvernement néerlandais a déféré à la demande de la Commission en faisant de ladite procédure de communication préalable l'objet de l'article 6 paragraphe 7 et de l'article 7 paragraphe 3 du chapitre V de la loi néerlandaise susvisée du 29 juin 1978.

II

Par télex du 24 août 1983, le gouvernement néerlandais a, conformément à cette procédure, informé la Commission de son intention d'accorder une aide au titre du régime d'aides « WIR-GPT » » susmentionné en faveur d'investissements à réaliser dans une raffinerie située à Borsele.

Le plan d'investissement prévoit l'installation d'une unité d'« hydrocraquage » qui permet de produire une plus grande proportion de produits légers par rapport aux fractions lourdes que ce n'est le cas par le procédé de production utilisé jusqu'ici ; le procédé de l'« hydrocraquage » est rarement utilisé en Europe ;

Le coût total de l'investissement est évalué à 1 000 millions de florins néerlandais ; la prime pour grands projets (GPT) proposée est de 2,2 millions de florins néerlandais ; la réalisation du projet entraînerait la création d'environ 80 postes de travail.

III

Dans une série de communications adressées au Conseil au cours de ces dernières années, la Commission a attiré l'attention sur les difficultés rencontrées par le secteur du raffinage du pétrole dans la Communauté en raison de la crise pétrolière ; décrites succinc-

(1) *Staatsblad* 1978, n° 368.

tement, les difficultés sont les suivantes : la demande totale de produits raffinés, tant en ce qui concerne les produits lourds (*fuel oil* lourd, etc.) que les fractions légères (essence, etc.), a diminué, mais la demande de produits lourds a diminué davantage que celle des fractions légères ; tout en réduisant sa capacité, l'industrie a dû, en conséquence, investir en installations destinées à augmenter la part relative de sa production de produits plus légers ; cependant, depuis quelques années, la différence de prix entre les produits de distillation légers et les carburants résiduels est en général suffisante pour inciter les sociétés à réaliser les investissements nécessaires.

Au cours de ces dernières années, plusieurs projets d'aide ont été notifiés à la Commission à des fins analogues et voisines ; ces projets ont fait l'objet d'une décision négative (1), étant donné qu'ils étaient incompatibles avec le marché commun, compte tenu notamment de la situation du secteur du raffinage.

L'aide initialement projetée par le gouvernement néerlandais est de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE, en favorisant l'entreprise considérée ou sa production.

La Commission a ouvert, le 6 octobre 1983, la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE à l'encontre du projet néerlandais.

IV

Dans leur réponse aux observations présentées par la Commission lors de l'ouverture de la procédure de l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE, les autorités néerlandaises n'ont pas contesté l'analyse de la Commission selon laquelle, compte tenu de la situation dans le secteur du raffinage, des décisions arrêtées par la Commission dans des cas similaires dans le passé et de la capacité financière de la société concernée, l'aide projetée ne comporte aucune contrepartie qui la justifierait au regard de l'intérêt communautaire et qui autoriserait la Commission à prendre une décision de compatibilité au titre de l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE.

Toutefois, les autorités néerlandaises ont fait valoir qu'à la suite de la construction de l'unité d'hydrocraquage, d'autres investissements seraient entrepris à la raffinerie en question dans ses installations existantes, investissements qui entraîneraient une amélioration du niveau de protection de l'environnement, en particulier dans le domaine de la pollution de l'eau provoquée par les installations de raffinage existantes ; le coût de ces investissements est évalué à 5 millions de florins néerlandais ; les autorités néerlandaises ont proposé, en conséquence, d'octroyer une subvention GPT de 750 000 florins néerlandais en faveur de ces coûts d'investissement, faisant valoir que l'intensité de l'aide, soit 15 %, correspondait au niveau normalement admis pour des aides aux fins de protection de l'environnement dans le cadre des orientations définies au niveau de la Communauté pour de telles aides.

La Commission estime que cette proposition ne remplit pas les conditions juridiques et économiques fondamentales attachées aux subventions GPT, la valeur de l'investissement aidé se situant au-dessous du seuil de 30 millions de florins néerlandais, l'octroi de l'aide n'étant pas lié à la création d'emplois et l'intensité de l'aide étant de 15 % contre 4 % dans le cadre du régime GPT, de sorte que la proposition ne saurait être considérée comme conforme à la décision de la Commission du 21 avril 1978 concernant la prime supplémentaire pour grands projets (GPT/WIR) ; le gouvernement néerlandais n'a pas démontré, pour justifier ces investissements de protection de l'environnement, l'existence aux Pays-Bas de normes nouvelles, entraînant des obligations nouvelles pour les entreprises et constituant la condition nécessaire pour qu'elles puissent bénéficier des mesures d'encadrement des aides à l'environnement. La proposition paraît être motivée pour permettre à l'entreprise en question de bénéficier à tout le moins d'une subvention GPT partielle ; son effet est de renforcer la position financière de l'entreprise sans qu'on puisse déceler une quelconque contrepartie dans l'intérêt de la Communauté.

En outre, ayant soulevé dès le départ des objections à l'encontre d'un projet d'aide, la Commission ne saurait accepter qu'un projet d'aide radicalement nouveau et différent, qui poursuit des objectifs différents et qui est juridiquement et économiquement incompatible avec la base du projet initial, soit pris en considération sans que le projet initial n'ait été formellement retiré ou n'ait fait l'objet d'une décision négative de la Commission ; si le projet initial avait été retiré ou avait fait l'objet d'une décision négative, un projet d'aide fondé juridiquement et économiquement sur des considérations de protection de l'environnement aurait pu être pris en considération sur cette base.

Dans le cadre de la procédure, la Commission a reçu des observations des gouvernements belge, danois et français, qui tous se prononcent contre l'octroi de l'aide initialement projetée.

V

Les dispositions du traité prévoient que sont incompatibles avec le marché commun les aides répondant aux critères énoncés à l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE ; les dérogations à cette incompatibilité prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE précisent les objectifs à poursuivre dans l'intérêt de la Communauté, et non dans celui du seul bénéficiaire de l'aide ; ces dérogations doivent être interprétées strictement lors de l'examen tant des régimes d'aide à finalité régionale ou sectorielle que des cas particuliers d'application des régimes généraux d'aides ; elles ne

(1) JO n° L 343 du 18. 12. 1980, p. 38.
JO n° L 361 du 16. 12. 1981, p. 24.
JO n° L 350 du 10. 12. 1982, p. 36.

peuvent notamment être accordées que si la Commission peut établir que leur octroi contribuera à la réalisation des objectifs visés par les dérogations, objectifs que les entreprises bénéficiaires ne pourraient pas réaliser à elles seules dans les conditions normales du marché.

Le fait d'accorder le bénéfice d'une dérogation sans qu'une telle contrepartie soit impliquée reviendrait à permettre que les échanges entre États membres soient affectés et que se produisent des distorsions de concurrence dépourvues de justification au regard de l'intérêt communautaire, tout en admettant, simultanément, des avantages indus pour certains États membres.

Lorsqu'elle applique les principes rappelés ci-avant à l'examen de cas individuels relevant des régimes généraux d'aides, la Commission doit s'assurer qu'il existe, dans le cas de l'entreprise bénéficiaire, une contrepartie spécifique, en ce sens que l'octroi de l'aide est nécessaire pour promouvoir la réalisation de l'un des objectifs énoncés à l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE ; si cette preuve ne peut être apportée et surtout si, même en l'absence d'aide, l'investissement projeté devait être réalisé, il est alors clair en tout état de cause que l'aide ne contribue pas à la réalisation des objectifs poursuivis par les dérogations, mais a pour effet de renforcer la puissance financière de l'entreprise en question.

Dans le cas d'espèce, l'existence d'une telle contrepartie n'apparaît pas chez l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Le gouvernement néerlandais n'a pu fournir, ni la Commission déceler, aucun élément de preuve établissant que l'aide projetée remplit les conditions requises pour l'application d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE.

Les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité CEE visent les aides destinées à favoriser ou à faciliter le développement de certaines régions, mais, en l'occurrence, la zone dans laquelle Borsele est située continue à bénéficier d'une situation socio-économique plus favorable que celle d'autres régions des Pays-Bas ; dès lors, il n'existe aucune raison d'accorder à l'aide en question le bénéfice d'une dérgation pour le motif qu'elle servirait à promouvoir ou à faciliter le développement de cette région, objectif que cette aide ne visait pas au demeurant.

En ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 point b), le marché des produits distillés légers ne présente pas les surcapacités qui caractérisent le reste du secteur du raffinage et le jeu normal des forces du marché suffirait dès lors à provoquer l'investissement en cause ; celui-ci n'a rien qui le désigne en qualité de projet d'intérêt européen commun ou susceptible de remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, justifiant l'octroi d'une dérogation au titre de l'article 93 paragraphe 3 point b) du traité CEE, à l'incompatibilité des aides prévue par l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE ; enfin, en ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité CEE, en faveur des « aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques », l'examen de l'investissement destiné au raffinage et proposé pour bénéficier de l'aide fait apparaître que celui-ci pourrait être réalisé par la raffinerie sur ses fonds propres ; il ressort clairement de ce fait et de la situation générale du secteur du raffinage des produits légers, que l'aide n'est pas nécessaire pour promouvoir le développement de l'activité économique en cause.

Compte tenu de ce qui précède, le projet d'aide du gouvernement néerlandais ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier d'une des dérogations prévues à l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Les Pays-Bas ne peuvent mettre à exécution le projet, notifié à la Commission le 24 août 1983, d'octroyer une aide en faveur de certains investissements à réaliser dans une raffinerie à Borsele au titre des dispositions instituant une prime supplémentaire pour grands projets (GPT) dans le cadre du régime « WIR ».

Article 2

Les Pays-Bas informeront la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des dispositions qu'ils auront prises pour s'y conformer.

Article 3

Le royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 juin 1984.

Par la Commission

Frans ANDRIESSEN

Membre de la Commission