

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 avril 2012

concernant l'aide d'État SA.25051 (C 19/10) (ex NN 23/10) de l'Allemagne en faveur de la Zweckverband Tierkörperbeseitigung en Rhénanie-Palatinat, en Sarre, dans l'arrondissement Rheingau-Taunus et dans l'arrondissement Limburg-Weilburg

[notifiée sous le numéro C(2012) 2557]

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

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

(2012/485/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa ⁽¹⁾,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article ⁽²⁾, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (ci-après «la décision d'ouverture»). Par la publication de la décision d'ouverture le 26 octobre 2010 au *Journal officiel de l'Union européenne*, la Commission a invité les parties intéressées à faire part de leurs observations ⁽³⁾.

(3) La Commission a reçu les observations de la plaignante le 25 novembre 2010. Conformément à ses demandes, acceptées, de prolongation du délai de présentation des 20 août 2010 et 18 novembre 2010, l'Allemagne a présenté ses observations relatives à la décision d'ouverture et aux observations de la plaignante en plusieurs parties, les 3 mars 2011, 1^{er} avril 2011, 4 avril 2011, 16 mai 2011, 15 juillet 2011 et 9 novembre 2011.

1. PROCÉDURE

(1) La Commission a pris connaissance, à travers une plainte déposée par Saria Bio-Industries AG & Co KG (ci-après «la plaignante») le 23 février 2008, des contributions que l'Allemagne accorde à la Zweckverband Tierkörperbeseitigung (association pour l'élimination des cadavres d'animaux, ci-après «ZT»), en Rhénanie-Palatinat, en Sarre, dans l'arrondissement Rheingau-Taunus et dans l'arrondissement Limburg-Weilburg.

(2) La Commission a informé l'Allemagne, par courrier du 20 juillet 2010, de sa décision d'ouvrir la procédure visée

(4) ZT a adressé des observations écrites à la Commission le 4 avril 2011. Bien que, conformément à l'article 20, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 6 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽⁴⁾, les parties intéressées soient invitées à présenter leurs observations en principe au plus tard un mois après la date de publication de la décision au Journal officiel, ZT n'a remis ses observations que quatre mois plus tard. La Commission ne peut prendre en considération les observations présentées tardivement par les parties intéressées que dans des cas particuliers justifiés ⁽⁵⁾. Elle peine à déceler une telle justification dans le courrier de ZT, et les circonstances particulières n'apportent pas non plus cette justification. La Commission a dès lors fait savoir à ZT, par courrier du 18 avril 2011, que prendre ses observations en considération dans la procédure formelle d'examen serait contraire au règlement de procédure et

⁽¹⁾ À compter du 1^{er} décembre 2009, les articles 86, 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 106, 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les dispositions respectives de ces articles sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références aux articles 106, 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites aux articles 86, 87 et 88, respectivement, du traité CE. Le TFUE comporte également certaines modifications terminologiques, comme le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE est généralement utilisée dans la présente décision.

⁽²⁾ JO C 289 du 26.10.2010, p. 8.

⁽³⁾ Voir la note 2 de bas de page.

⁽⁴⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽⁵⁾ Arrêt du 29 mars 2007 dans l'affaire T-366/00, Scott/Commission, Rec. 2007, p. II-797.

conduirait à une discrimination injustifiable des parties intéressées. Elle a cependant fondé la présente décision sur toutes les informations contenues dans ces observations.

- (5) Parallèlement à la procédure formelle d'examen de la Commission, la plaignante avait également engagé une procédure judiciaire au niveau national en Allemagne et déposé une plainte contre ZT devant le Verwaltungsgericht Trier (Tribunal administratif de Trèves). Dans un arrêt du 2 décembre 2008, le Verwaltungsgericht Trier a dit estimé que les contributions constituaient une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. À propos du recouvrement des aides illégales, le Verwaltungsgericht a décidé que ZT ne devait pas rembourser les sommes perçues entre 2005 et 2008, et ce en raison de circonstances exceptionnelles qui font qu'un remboursement semblerait inapproprié.
- (6) Aussi bien la plaignante que ZT ont interjeté appel contre le jugement du Verwaltungsgericht Trier devant l'Oberverwaltungsgericht Koblenz (Cour administrative d'appel de Coblenze). Par arrêt du 24 novembre 2009, l'Oberverwaltungsgericht a confirmé l'arrêt du Verwaltungsgericht Trier.
- (7) La plaignante et ZT ont alors formé un pourvoi contre l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Koblenz devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale supérieure administrative). Par arrêt du 16 décembre 2010 ⁽⁶⁾, le Bundesverwaltungsgericht a rejeté le pourvoi de la plaignante, modifié l'arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Koblenz et rejeté les recours dans leur ensemble, estimant que la plainte n'était pas recevable pour la période de 2005 à 2009 et que la contribution en cause pour l'année 2010 ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Contexte juridique

2.1.1. Droit de l'Union

- (8) Le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 ⁽⁷⁾ (règlement relatif aux sous-produits animaux) régit l'enlèvement, le transport, l'entreposage, le traitement, la transformation et l'utilisation ou l'élimination de sous-produits animaux pour que ces produits ne constituent pas un danger pour la santé publique et animale. Ces dispositions doivent prévenir l'apparition, entre autres, de l'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) et d'autres épizooties telles que la peste porcine classique (PPC) ou la fièvre aphteuse.
- (9) La section 4 du règlement (CE) n° 1069/2009 distingue trois catégories de sous-produits animaux, sur la base des risques spécifiques existant pour la santé publique et animale:
- a) les matières de catégorie 1 comportent des risques considérables, liés particulièrement à l'EST et à la présence de certaines substances interdites et de contaminants environnementaux. Elles comprennent entre autres les parties du corps des animaux suspectés d'être infectés par une EST ou pour lesquels la présence d'une EST a été confirmée, ainsi que les mélanges de matières de catégorie 1 avec les matières de catégorie 2 et/ou 3;
 - b) les matières de catégorie 2 représentent également des risques importants puisqu'elles proviennent d'animaux trouvés morts et d'autres matières contenant certaines substances interdites ou des contaminants. Les matières de la catégorie 2 doivent être éliminées par incinération ou transformation et ne peuvent être contenues dans des aliments pour animaux d'élevage. Dans certains cas, elles peuvent toutefois être utilisées comme engrais ou pour des usages techniques;
 - c) les matières de catégorie 3 comprennent, entre autres, des parties de carcasses qui, bien qu'elles aient été considérées impropres à la consommation, sont exemptes de tout signe de maladie transmissible aux êtres humains ou aux animaux, ainsi que les matières d'animaux qui ont été considérés comme propres à la consommation humaine mais qui, pour des raisons économiques, sont utilisés à d'autres fins, par exemple comme aliments pour animaux d'élevage.
- (10) Le règlement (CE) n° 1069/2009, qui correspond globalement au précédent règlement (CE) n° 1774/2002 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁸⁾, prévoit notamment pour les matières des catégories 1 et 2 que leur importation et leur exportation sont interdites, et que les établissements chargés de leur élimination doivent recevoir au préalable une autorisation de l'autorité compétente, laquelle doit appliquer de son côté les dispositions du règlement. Le règlement (CE) n° 1069/2009 fixe donc des règles de contrôle particulières pour l'élimination des matières des catégories 1 et 2. Par ailleurs, le règlement ne prend pas de dispositions concernant l'organisation

⁽⁶⁾ Bundesverwaltungsgericht, 3 C 44.09 du 16.12.2010, <http://www.bundesverwaltungsgericht.de>.

⁽⁷⁾ JO L 300 du 14.11.2009, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 273 du 10.10.2002, p. 1.

économique de l'élimination des matières des catégories 1 et 2. Il ne prescrit donc pas que cette élimination dans une région déterminée ne peut être effectuée que par une seule entreprise, comme c'est le cas en Allemagne.

2.1.2. Droit national

- (11) En Allemagne, conformément à l'article 3 de la loi portant exécution des dispositions communautaires sur la transformation et l'élimination des sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine [(Gesetz zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über die Verarbeitung und Beseitigung von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten tierischen Nebenprodukten, ci-après «TierNebG»⁽⁹⁾], ce sont les arrondissements et les villes hors arrondissement qui sont tenus de procéder à l'élimination et à la transformation des matières des catégories 1 et 2 — dénommés «produits soumis à obligation». Ils peuvent remplir eux-mêmes cette tâche ou la confier à des tiers.
- (12) L'élimination des matières de la catégorie 3 — dénommés «produits non soumis à obligation» — peut être effectuée par toute entreprise de transformation, pour autant que les dispositions du règlement (CE) n° 1069/2009 soient respectées.

2.2. Zweckverband Tierkörperbeseitigung

- (13) ZT est un organisme de droit public fondé en 1979, sur la base des articles 1^{er} et 2 de la loi du Land de Rhénanie-Palatinat portant exécution de la TierNebG [Landesgesetz von Rheinland-Pfalz zur Ausführung des TierNebG, ci-après «TierNebGAG RP»⁽¹⁰⁾]. Depuis lors, tous les arrondissements et les plus grandes villes hors arrondissement de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, ainsi que deux arrondissements de la Hesse (Rheingau-Taunus et

Limburg-Weilburg) sont devenus membres de ZT (voir l'article 1^{er} du «Verbandsordnung», ci-après «le règlement» de ZT).

- (14) Conformément à l'article 3 de son règlement, ZT est chargée par ses membres d'assumer tous les droits et obligations qui incombent aux arrondissements et aux villes hors arrondissement en tant qu'entités soumises à l'obligation d'élimination au sens de l'article 3 de la TierNebG, en combinaison avec les lois applicables localement.
- (15) Selon le droit allemand, une Zweckverband (association de collectivités autour d'un objet déterminé) ne peut, en sa qualité d'organisme de droit public, faire l'objet d'une procédure de faillite. Ses membres peuvent par contre décider sa dissolution.

2.3. Élimination d'animaux trouvés morts et de déchets d'abattoirs

2.3.1. Activités de ZT

- (16) ZT ne se limite pas à la tâche de l'élimination des matières de catégories 1 et 2 dans son territoire de compétence (ci-après désignées comme «matières attribuées»), qui lui incombe en vertu de ses statuts, mais elle élimine aussi des matières des catégories 1 et 2 dans les Länder limitrophes du Bade-Wurtemberg et de Hesse (voir la description détaillée aux considérants 20 et suivants) ainsi que des matières de catégorie 3 (ci-après regroupées sous le vocable de «matières hors attribution»).
- (17) Comme il ressort du tableau ci-après, ZT a traité par le passé d'importantes quantités de matières hors attribution. Ces dernières années, la quantité traitée était constituée presque pour moitié de matières hors attribution.

Tableau 1

Quantités de matières traitées par ZT dans les années 1998 à 2009

		Matières attribuées	Matières hors attribution			Total
				Bade-Wurtemberg	Hesse du Nord et centrale	
		Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	Produits non soumis à obligation de catégorie 3	Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	
1998	Tonnes	38 055	[...] (*)	0	0	[...]
	%	[...]	[...]	0 %	0 %	100 %
1999	Tonnes	41 081	[...]	0	0	[...]
	%	[...]	[...]	0 %	0 %	100 %
2000	Tonnes	44 929	[...]	1 114	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0	100 %
2001	Tonnes	57 110	[...]	14 079	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %

⁽⁹⁾ Dans la version du 25 janvier 2004 (BGBl. [Journal officiel allemand] I p. 82), modifiée en dernier le 9 décembre 2010 (BGBl. I p. 1934).

⁽¹⁰⁾ GVBl. Rheinland-Pfalz [Journal officiel de Rhénanie-Palatinat] 2010, p. 367.

		Matières attribuées	Matières hors attribution			Total
				Bade-Wurtemberg	Hesse du Nord et centrale	
		Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	Produits non soumis à obligation de catégorie 3	Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	Produits soumis à obligation des catégories 1 et 2	
3003	Tonnes	58 316	[...]	14 803	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2003	Tonnes	54 325	[...]	16 067	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2004	Tonnes	52 562	[...]	13 228	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2005	Tonnes	48 944	[...]	11 658	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2006	Tonnes	45 988	[...]	11 389	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2007	Tonnes	44 544	[...]	6 797	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2008	Tonnes	41 838	[...]	7 046	0	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	0 %	100 %
2009	Tonnes	36 863	[...]	8 569	23 312	[...]
	%	[...]	[...]	[...]	[...]	100 %
Moyenne	Tonnes	47 046	[...]	8 729	1 943	[...]
de 1998 à 2009	%	[...]	[...]	[...]	[...]	100 %

(*) Secret d'affaires.

(18) Les matières attribuées proviennent d'animaux trouvés morts et de déchets d'abattoirs. ZT procède aussi bien à la collecte qu'à la transformation des matières (ci-après, la collecte et la transformation seront désignées conjointement par «l'élimination»). Afin de couvrir les coûts exposés, ZT prélève des redevances. Les montants des redevances varient pour les animaux trouvés morts et les déchets d'abattoirs.

(19) Étant donné que les matières de catégorie 3 se négocient librement sur le marché, ZT convient dans le cadre d'accords de droit privé des rémunérations pour leur élimination. Alors que la plupart des entreprises d'élimination éliminent séparément des matières de catégorie 3 afin d'obtenir une recette plus élevée sur les ventes en les transformant — par exemple en nourriture pour animaux de compagnie —, ZT transforme les matières de catégorie 3 avec les matières soumises à obligation, dans la mesure où elle ne dispose pas d'installations séparées. La transformation des matières soumises à obligation ne peut donc donner que des produits finis de moindre valeur — comme des huiles ou des graisses —, qui génèrent des recettes moins élevées.

(20) Depuis 2000, ZT transforme aussi des matières des catégories 1 et 2 provenant du Bade-Wurtemberg. Une

convention a été passée à cet effet entre ZT et la Zweckverband Neckar-Franken. Aux termes de celle-ci, les matières sont collectées sur place par la Zweckverband Neckar-Franken et livrées ensuite à ZT en vue de leur transformation.

(21) En 2007, ZT s'est également portée candidate dans le cadre d'une procédure de marché public et a obtenu le marché pour l'élimination des matières soumises à obligation dans les arrondissements de Hesse du Nord et centrale. Avant la reprise de l'activité d'élimination par ZT, le 1^{er} avril 2009, l'élimination était effectuée par une société du groupe de la plaignante.

(22) ZT ne parvenait donc pas à exploiter pleinement ses installations uniquement en transformant les matières attribuées des catégories 1 et 2, mais s'est au contraire investie considérablement en marge de sa mission statutaire, dans la transformation de matières de catégorie 3, dont la commercialisation est libre, et de matières des catégories 1 et 2 provenant de zones situées hors de son territoire de compétence. Entre 2002 et 2008, seuls 54 à 58 % des quantités transformées étaient des matières attribuées des catégories 1 et 2. En 2009, cette part a diminué nettement — y compris en y incluant les

matières provenant de Hesse du Nord et centrale — et, avec 39 %, ne représentait même plus la moitié des quantités transformées par ZT.

2.3.2. Capacité des installations de ZT

- (23) ZT dispose de deux sites d'élimination à Rivenich et Sandersmühle. En régime normal, les deux installations opèrent en deux cycles de transformation par jour, cinq jours par semaine (régime 5 jours-2 cycles). Durant cette période, jusqu'à 2 160 tonnes maximum peuvent être transformées chaque semaine. Cette capacité présente en régime normal a été en moyenne suffisante pour transformer la quantité à traiter annuellement ces dernières années, à savoir 88 000 tonnes, soit 1 700 tonnes par semaine.
- (24) Comme d'autres entreprises d'élimination, ZT dispose de capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, et qui comprennent les cycles du régime normal non effectués en semaine et le week-end. Ces capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation peuvent être utilisées en cas d'épizootie, pour transformer le surplus de carcasses animales.

2.3.2.1. Capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation à court terme

- (25) Selon les données fournies par ZT, les installations peuvent être exploitées pendant une courte période, de 6 à 12 semaines, en trois cycles pendant les sept jours de la semaine (régime 7 jours-3 cycles). Une capacité de traiter jusqu'à 4 536 tonnes par semaine est donc disponible à court terme. Une exploitation permanente de trois cycles et sept jours ne saurait cependant être maintenue pendant une période plus longue pour des raisons d'usure du matériel et de fatigue du personnel.
- (26) ZT dispose donc sur le court terme — pour une période allant jusqu'à 12 semaines — d'une capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation de 2 376 tonnes par semaine, qui peuvent être traitées en sus de la quantité normale en cas d'épizootie (voir également le tableau 3, à la section 9.3.1).

2.3.2.2. Capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation à long terme

- (27) À plus long terme, les installations peuvent être exploitées au maximum en trois cycles pendant cinq jours de la semaine (régime 5 jours-3 cycles) pour transformer les matières supplémentaires provenant d'un cas d'épizootie, puisque le week-end est nécessaire, en cas d'exploitation plus forte pendant une longue période, pour des travaux de maintenance. De cette manière, il est possible de transformer 3 240 tonnes par semaine.
- (28) ZT dispose donc à plus long terme — pour une période de plus de 12 semaines — d'une capacité inutilisée pour

des raisons d'exploitation de 1 080 tonnes par semaine, qui peuvent être traitées en sus de la quantité normale en cas d'épizootie (voir également le tableau 3, à la section 9.3.1).

2.4. Contribution et mandat public

- (29) Les contributions que ZT reçoit de ses membres (arrondissements et villes hors arrondissement) trouvent leur fondement juridique dans le règlement de ZT. L'objectif de ces contributions est de compenser les coûts non couverts par les recettes (voir l'article 9, paragraphe 1, du règlement).
- (30) Le montant exact des contributions est fixé par le règlement annuel relatif à la gestion financière, qui doit être approuvé préalablement par l'assemblée des membres. Dès que ce règlement est adopté, ZT est en droit de réclamer la contribution par acte administratif.
- (31) En 2010, le règlement de ZT a été modifié avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009. Tandis que, jusqu'à cette date, le règlement ne contenait pas de dispositions autres que l'article 9, paragraphe 1, concernant l'utilisation et le calcul des contributions, les règles décrites ci-après ont été ajoutées en février 2010 dans le règlement:
- (32) Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du règlement, la contribution doit désormais être fixée par avance dans les statuts. De plus, il est établi que la contribution ne peut être prélevée que pour la compensation des coûts qui sont exposés pour les matières des catégories 1 et 2 relevant de l'obligation d'élimination reçue par ZT ainsi que pour la mise à disposition de capacités supplémentaires pour les cas d'épizooties.
- (33) L'article 10, paragraphe 2, du règlement fixe à partir de 2009 les capacités supplémentaires à mettre à disposition pour les cas d'épizooties à 7 110 tonnes, qui doivent être transformées sur une période de six semaines (soit six fois 1 185 tonnes par semaine). Lors de la détermination de la taille des capacités supplémentaires, il a été tenu compte du fait que, en plus des capacités de ZT, il existe encore une capacité alternative d'élimination de 5 000 tonnes par an, qui peut être utilisée en cas d'épizootie. Les coûts des capacités supplémentaires doivent être définis à l'avance dans le plan de gestion en vigueur. Ne peuvent faire l'objet des coûts des capacités supplémentaires que les coûts fixes proportionnels à celles-ci (amortissements, taxes, assurances, intérêts sur les capitaux empruntés), les coûts des contrats de maintenance externe et les coûts du personnel, proportionnels aux capacités supplémentaires pour le maintien permanent d'une mise en service. La compensation des coûts des capacités supplémentaires se fait de manière distincte par rapport aux autres coûts de l'entreprise, sur des comptes séparés. La répartition des coûts a lieu proportionnellement aux parts de capacité.

- (34) Depuis sa création, en 1979, jusqu'en 2011, ZT a reçu des contributions pour un montant de 66 493 680 EUR. Pour les années à partir de 1998, les montants annuels sont les suivants:

1998:	2 114 192 EUR (4 135 000 DEM)
1999:	2 432 216 EUR (4 575 000 DEM)
2000 à 2001:	2 249 684 EUR (4 400 000 DEM) chaque année
2002 à 2008:	2 250 000 EUR chaque année
2009:	1 961 515 EUR
2010:	2 212 392 EUR
2011:	1 962 515 EUR

- (35) Au total, les contributions payées entre 1998 et 2011 s'élèvent à 30 932 198 EUR.
- (36) D'après les calculs des gains et pertes présentés, ZT a enregistré pour les années 1998 à 2009 une perte cumulée, après inclusion des contributions, de 4 562 795 EUR. Sans les contributions de 26 757 292 EUR, la perte cumulée pour les années 1998 à 2009 est de 31 320 678 EUR. Les contributions n'ont donc pas été suffisantes pour compenser la totalité des pertes cumulées.

2.5. Aides d'État autorisées en rapport avec les tests EST, les animaux trouvés morts et les déchets d'abattoirs

- (37) Selon l'article 191, paragraphe 2, du TFUE, le principe du pollueur-payeur s'applique normalement à l'élimination des sous-produits animaux. Il incombe donc en premier lieu aux éleveurs et aux abattoirs d'assurer régulièrement l'élimination des animaux trouvés morts et des déchets d'abattoirs et d'en assumer les coûts ⁽¹¹⁾.
- (38) Compte tenu de la crise de l'EST, il a toutefois été nécessaire de garantir le traitement régulier des animaux trouvés morts et des déchets d'abattoirs comprenant des matières des catégories 1 et 2 et de soutenir les éleveurs au moyen d'aides d'État. La Commission a adopté le 24 décembre 2002 une réglementation en ce sens avec les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs (ci-après «les lignes directrices EST») ⁽¹²⁾. Cette réglementation a été complétée et renforcée dans la section V.B.4 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (ci-après «les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013») ⁽¹³⁾.
- (39) Les lignes directrices EST et les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013 exigent en principe que les responsables supportent les coûts de l'élimination des

sous-produits animaux ⁽¹⁴⁾; elles autorisent cependant, sous des conditions déterminées et strictement limitées, des aides d'État pour les tests EST et pour l'élimination d'animaux trouvés morts ⁽¹⁵⁾. Pour l'élimination des déchets d'abattoirs, aucune aide d'État ne peut être autorisée ⁽¹⁶⁾. De plus, les aides d'État ne sont compatibles avec le marché intérieur que s'il est démontré qu'elles bénéficient aux seuls éleveurs et non aux entreprises de production en aval (comme les abattoirs ou les installations d'équarrissage) ⁽¹⁷⁾.

2.5.1. Décision de la Commission du 29 janvier 2004 concernant l'aide d'État NN 33/03

- (40) En 2004, la Commission a autorisé des aides d'État destinées à prévenir le danger de l'EST en Rhénanie-Palatinat, qui avaient été notifiées par l'Allemagne conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, aux lignes directrices EST et aux lignes directrices du 12 août 2000 concernant les aides d'État dans le secteur agricole ⁽¹⁸⁾. Ces aides d'État devaient prévenir la diffusion de l'ESB, notamment en remboursant aux éleveurs les frais supplémentaires d'élimination des matières à risque auxquels ils avaient été exposés à la suite de l'introduction de l'interdiction de nourrir les bovins avec des farines de viande et d'os.
- (41) Entre autres mesures, la Commission a autorisé une aide unique de 100 % pour les coûts d'élimination de déchets d'abattoirs comportant des risques spécifiés, des coûts qui étaient entraînés dans le territoire de compétence de ZT par l'interdiction de nourrir les animaux avec des farines animales entre octobre 2000 et septembre 2001. Ce n'était cependant pas ZT, mais les abattoirs qui étaient considérés comme bénéficiaires de l'aide.

2.5.2. Décision de la Commission du 6 juillet 2004 concernant l'aide d'État N 15/04

- (42) Dans le cadre de la deuxième aide d'État également autorisée en 2004, les éleveurs de Rhénanie-Palatinat doivent recevoir une compensation pour les coûts de la collecte et de la transformation des animaux trouvés morts, pour lesquels ils ont versé des contributions à la caisse des épizooties ⁽¹⁹⁾. Les redevances que ZT porte en compte pour la collecte et la transformation des animaux trouvés morts relevant de ses attributions sont prises en charge à parts égales par les Länder (Rhénanie-Palatinat, Hesse, Sarre), les membres de l'association et les caisses des épizooties de chaque Land. Les éleveurs doivent cependant verser une contribution propre de 25 % pour les coûts de transformation.

⁽¹¹⁾ Arrêt du 20 novembre 2003 dans l'affaire C-126/01, GEMO, Rec. 2003, p. I-13769, points 31 et 32.

⁽¹²⁾ JO C 324 du 24.12.2002, p. 2.

⁽¹³⁾ JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Lignes directrices TSE, points 27 et 37; lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, points 132(g) et 132(h).

⁽¹⁵⁾ Lignes directrices TSE, sections III.C et IV.C; lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, point 134.

⁽¹⁶⁾ Lignes directrices TSE, section V.C; lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, point 135(b).

⁽¹⁷⁾ Lignes directrices TSE, points 32 et 33; lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, point 135(a).

⁽¹⁸⁾ JO C 232 du 12.8.2000, p. 17.

⁽¹⁹⁾ Les caisses des épizooties, qui existent dans chaque Land, sont des établissements de droit public qui ont pour mission d'indemniser les éleveurs pour les animaux qui ont péri en raison d'épizooties déterminées soumises à l'obligation de signalement ou qui sont abattus sur la base d'une ordonnance vétérinaire officielle. La caisse des épizooties est financée par les contributions des éleveurs et par des subsides des Länder.

(43) L'aide d'État versée directement à ZT a été approuvée par la Commission pour la période du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2013. L'aide est conditionnée par le fait qu'elle doit bénéficier exclusivement aux éleveurs et ne peut être cumulée avec d'autres aides.

(44) Dans la mesure où l'aide compense une part proportionnelle des redevances fixées préalablement (100 % pour la collecte et 75 % pour la transformation), la Commission est parvenue à la conclusion que ce régime d'aide bénéficiait exclusivement aux éleveurs et n'engendrait pas un avantage économique pour ZT.

2.5.3. Rapport entre les aides autorisées NN 33/03 et N 15/04 et les contributions.

(45) Les deux aides d'État autorisées (ci-après «les aides agricoles») sont mentionnées en tant que recettes dans les livres comptables de ZT. Les pertes avant contributions indiquées au considérant 36 prennent dès lors déjà en considération le fait que ZT a reçu les aides agricoles en tant que recettes.

(46) ZT reçoit donc les contributions en complément aux aides agricoles pour financer ses pertes résiduelles.

3. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(47) La plaignante défend le point de vue que ZT ne serait pas économiquement viable si ses membres ne subvenaient pas par le versement de contributions aux pertes annuelles résultant de l'élimination des matières attribuées et hors attribution. Étant en situation de monopole, et donc soumise à aucune concurrence, pour l'élimination des matières attribuées, ZT offrirait sur les marchés libres des matières hors attribution des prix se situant sous les prix du marché. La politique des prix de ZT aurait pour seul objectif d'exploiter au maximum ses installations, qui se caractériseraient par d'importantes capacités inutilisées.

(48) La plaignante identifie de multiples distorsions de concurrence qui résulteraient du versement des contributions. Elle critique singulièrement la définition des prix de ZT pour les matières de catégorie 3 et pour l'offre proposée pour le marché de l'élimination en Hesse du Nord et centrale:

a) ZT propose l'élimination de déchets d'abattoirs non pas contre une redevance qui dépendrait de la quantité de matières transformées, mais à un prix fixe par animal. Pour les plus petits abattoirs, pour lesquels la séparation des matières de catégorie 3 des matières de catégories 1 et 2 entraîne des coûts plus élevés que pour les abattoirs plus grands et mieux équipés, il serait dès lors attractif de renoncer à une séparation et de remettre à ZT les matières de catégorie 3 avec les déchets d'abattoirs des catégories 1 et 2. ZT ne propose donc pas l'élimination des déchets d'abattoirs à des prix couvrant ses coûts, parce qu'elle n'inclut pas

dans sa redevance les coûts supplémentaires qui s'imposent pour la transformation conjointe des matières de catégorie 3.

b) Dans le cadre de la procédure de marché public pour l'élimination des matières des catégories 1 et 2 en Hesse du Nord et centrale, ZT a pu obtenir le marché uniquement dans la mesure où ses coûts fixes pour le maintien de la capacité étaient déjà couverts par la contribution et qu'elle pouvait donc proposer des niveaux de redevance plus bas.

(49) L'Allemagne est par contre d'avis que la contribution est nécessaire pour couvrir les coûts que l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires entraîne pour ZT. L'Allemagne fournit également une expertise de l'Institut Fraunhofer⁽²⁰⁾ de mars 2007 (ci-après «l'expertise Fraunhofer») qui doit prouver que les coûts des capacités supplémentaires s'élèvent à environ 50 % de l'ensemble des coûts de capacité. De plus, la contribution serait nécessaire pour couvrir les frais d'assainissement de sites désaffectés.

(50) Dans son examen provisoire, la Commission a constaté tout d'abord que les versements de contributions à ZT produisent fondamentalement un avantage économique puisqu'ils réduisent les dépenses courantes de ZT, et que les autres caractéristiques d'une aide d'État étaient également présentes.

(51) La Commission a souligné que de telles aides d'État aux entreprises sont en règle générale interdites. La Commission a ensuite émis des doutes quant au fait que la contribution puisse être justifiée au titre de paiement de compensation pour la mise à disposition de capacités supplémentaires. Elle s'est appuyée pour ce faire sur les quatre critères de l'arrêt Altmark⁽²¹⁾:

a) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;

b) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;

c) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;

⁽²⁰⁾ Institut Fraunhofer, Untersuchung von Verarbeitungskapazität und Seuchenreserve der Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz [Enquête sur les capacités de traitement et la réserve de capacité en cas d'épizootie pour l'élimination des carcasses animales en Rhénanie-Palatinat], mars 2007.

⁽²¹⁾ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747.

- d) lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée aurait encourus pour exécuter ces obligations;
- (52) Pour ce qui est de la question de savoir si l'on est en présence d'un service d'intérêt public, la Commission se demande s'il existe un intérêt public dans l'existence de capacités supplémentaires puisque, selon le principe du pollueur-payeur, les éleveurs sont toujours obligés d'éliminer les animaux trouvés morts et les déchets d'abattoirs et qu'ils bénéficient pour ce faire des aides d'État approuvées par la Commission citées plus haut. Se pose également la question de savoir si la contribution est nécessaire. La pratique d'autres Länder allemands montre en effet que les installations des exploitants privés constituent des capacités supplémentaires suffisantes en cas d'épizooties, sans que ces exploitants reçoivent pour autant un paiement compensatoire supplémentaire pour le maintien de ces installations.
- (53) La Commission se demande en outre si le règlement de ZT remplit les exigences d'un mandat transparent puisque, avant 2010, ni la mise à disposition de capacités supplémentaires n'était définie comme l'une des obligations d'intérêt public à remplir par ZT, ni les paramètres nécessaires pour le calcul des coûts n'étaient fournis.
- (54) Concernant la question de la nécessité du paiement d'une compensation, la Commission a posé la question de savoir si les contributions ne finançaient pas concrètement les pertes découlant de capacités inutilisées non rentables. Il convient de se demander si une contribution supplémentaire est nécessaire lorsque, dans les autres Länder, tous les coûts sont payés par les redevances selon le principe du pollueur-payeur.
- (55) Dans la mesure où ZT n'a pas été sélectionnée dans le cadre d'un appel d'offres public, il est permis de douter qu'elle soit une entreprise moyenne, bien gérée.
- (56) Par conséquent, la Commission parvient à la conclusion provisoire qu'il est nécessaire de vérifier en détail si la contribution accordée à ZT pour la mise à disposition de capacités supplémentaires est effectivement nécessaire ou si le marché ne fournit pas lui-même suffisamment de capacités dans les installations pour le cas d'une épizootie.
- (57) Enfin, l'argument de l'Allemagne selon lequel les contributions pourraient être justifiées au titre de compensation pour les coûts d'assainissement de sites désaffectés soulève des doutes. Conformément au point 132 des lignes directrices du 1^{er} avril 2008 concernant les aides d'État à la protection de l'environnement⁽²²⁾, une telle aide d'État ne peut en principe être considérée comme compatible avec le marché intérieur que si le bénéficiaire ne peut être tenu responsable en vertu de la législation nationale, ce qui ne semble pas être le cas en l'espèce.
- #### 4. PROCÉDURE DEVANT LES TRIBUNAUX NATIONAUX
- (58) Dans son arrêt du 16 décembre 2010, le Bundesverwaltungsgericht constate que la contribution pour 2010 ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dans la mesure où les critères de l'arrêt Altmark (ci-après «les critères Altmark») seraient remplis. Le Bundesverwaltungsgericht ne s'est pas prononcé sur les contributions précédentes, puisqu'il a jugé irrecevable le recours relatif aux contributions versées avant 2010.
- ##### 4.1. Premier critère Altmark
- (59) Le Bundesverwaltungsgericht est d'avis que, selon les critères du règlement sur les sous-produits animaux et l'article 3, paragraphe 1, TierNebG, l'élimination des sous-produits animaux constitue un service d'intérêt public et inclut la mise à disposition de capacités supplémentaires.
- (60) Le Bundesverwaltungsgericht fait la distinction entre les capacités qui sont utilisées en régime normal, y compris une capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation, et la capacité qui normalement n'est pas utilisée. Si les coûts de la capacité normale, y compris la capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation, étaient couverts par la contribution, le Bundesverwaltungsgericht serait d'avis que celle-ci constituerait une aide d'État en raison du principe du pollueur-payeur.
- (61) Par contre, si les versements de contributions couvraient les coûts des capacités inutilisées qui ne sont maintenues que pour les cas d'épizooties, la contribution ne constituerait pas une aide d'État. Pour la haute juridiction, il n'importe pas que la capacité inutilisée puisse être plus grande que ce qui serait nécessaire pour une exploitation, puisqu'il est dans la nature de la chose qu'elle ne soit pas utilisée en régime normal. Une autre conclusion devrait être tirée uniquement s'il existait des indices montrant que les capacités inutilisées sont utilisées également en régime normal (par exemple pour l'élimination de matières de catégorie 3). Puisque cela n'est manifestement pas le cas, la contribution ne représente qu'une compensation des coûts engendrés par l'obligation d'intérêt public de mettre à disposition des capacités supplémentaires.
- ##### 4.2. Deuxième critère Altmark
- (62) En ce qui concerne le critère de la transparence, le Bundesverwaltungsgericht constate que le règlement de ZT a été modifié le 2 février 2010, immédiatement avant l'adoption des décisions autorisant les contributions pour l'année 2010. Le Bundesverwaltungsgericht est d'avis que l'article 9 du règlement de ZT clarifie le fait que la contribution sert exclusivement à compenser les coûts de la mise à disposition de capacités supplémentaires.
-
- (22) JO C 82 du 1.4.2008, p. 1.

4.3. Troisième critère Altmark

- (63) La modification de l'article 9 du règlement de ZT a clarifié le fait que la contribution servait exclusivement à compenser les coûts de la mise à disposition de capacités supplémentaires.
- (64) De plus, la décision devant déterminer la taille des capacités supplémentaires ne constituerait pas une décision de gestion économique qui doit être prise selon le critère de sa rentabilité économique. La mise à disposition de capacités supplémentaires serait, de par sa nature, non économique car les coûts de cette capacité inutilisée n'auraient pas de rapport avec la probabilité de l'apparition sur grande échelle d'une épizootie.

4.4. Quatrième critère Altmark

- (65) Selon le *Bundesverwaltungsgericht*, le quatrième critère Altmark ne peut s'appliquer au cas d'espèce car l'élimination des matières des catégories 1 et 2 est séparée de l'élimination des matières de catégorie 3. Il n'y aurait pas de chevauchement entre le service public et le service commercial fournis par ZT, là où, dans l'affaire Altmark, un grand nombre d'obligations d'intérêt public étaient imposées à une société de transport par autocar (par exemple au sujet du nombre de haltes ou en matière d'horaires), lesquelles obligations modifiaient la nature et le mode du service de transport de base. Le versement de contributions à ZT servait donc à compenser les coûts d'un service public fourni en dehors du marché.
- (66) De plus, le *Bundesverwaltungsgericht* défendait le point de vue selon lequel une autorité publique peut accomplir elle-même les tâches d'intérêt public qui lui incombent sans être obligée de faire appel à des fournisseurs de services privés. Se référant à la jurisprudence de la Cour de justice concernant le droit des marchés publics, le *Bundesverwaltungsgericht* expose qu'une autorité publique est libre de décider si elle remplit une tâche par ses propres moyens ou si elle se procure sur le marché les services pour accomplir cette tâche ⁽²³⁾.

5. OBSERVATIONS DE LA PLAIGNANTE

5.1. Premier critère Altmark

- (67) La plaignante fait valoir que, en raison du principe du pollueur-payeur, la mise à disposition de capacités supplémentaires ne constitue pas un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.
- (68) Les éleveurs et les abattoirs peuvent aisément être identifiés en tant que pollueurs: les éleveurs seraient les bénéficiaires de la lutte efficace contre les épizooties, puisque celles-ci peuvent constituer un danger pour leurs troupeaux et donc pour leurs patrimoines. Quant aux abattoirs, ils pourraient, grâce à une lutte rapide et efficace contre les épizooties, poursuivre leur production dans des proportions normales.

- (69) Le principe du pollueur-payeur serait également reconnu par les lois allemandes applicables, dans lesquelles les éleveurs et les abattoirs seraient désignés en tant que pollueurs devant supporter les coûts de l'élimination ⁽²⁴⁾.

5.2. Deuxième critère Altmark

- (70) La plaignante argue que ZT a fait valoir seulement après que les enquêtes au niveau de l'État membre et celles de la Commission ont été entamées qu'elle s'était toujours vu confier la mission de la mise à disposition de capacités supplémentaires. Avant la modification du règlement de ZT en 2010, il n'y aurait pas eu de mandat explicite de mise à disposition de capacités supplémentaires par ZT, et les paramètres pour le calcul du paiement de la compensation n'auraient pas été fixés en amont.

5.3. Troisième critère Altmark

- (71) La plaignante affirme que le mandat de mettre à disposition des capacités supplémentaires n'engendrerait pas de coûts nets pour les installations d'équarrissage.

5.3.1. Les capacités supplémentaires sont couvertes par la capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation

- (72) Les installations d'équarrissage sont généralement exploitées en Allemagne cinq ou six jours par semaine à raison de deux cycles par jour, avec des variations de $\pm 5\%$, mesurées en heures d'exploitation. En fonction des variations saisonnières, elles sont exploitées, en cas de forte demande, à raison de trois cycles par jour, tandis que le régime est ramené à 5 jours-2 cycles en cas de faible demande. L'expertise Böckenhoff ⁽²⁵⁾ aurait prouvé qu'avec un troisième cycle les jours de semaine et des cycles supplémentaires durant les week-ends, des capacités supplémentaires suffisantes peuvent être mises à disposition pour faire face à un surplus de matières à traiter en cas d'épizooties.
- (73) Les capacités supplémentaires nécessaires en cas d'épizooties peuvent dès lors être couvertes par les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, lesquelles résultent de l'exploitation normale des installations d'équarrissage. La plaignante souligne qu'elle ne s'est jamais vue dans l'obligation de procéder à des investissements supplémentaires pour mettre à disposition des capacités supplémentaires suffisantes.
- (74) De plus, la plaignante expose que, lors de la planification des capacités d'une installation d'équarrissage, les capacités présentes dans les Länder limitrophes doivent être prises en considération. Dans le cas d'une apparition massive d'une maladie, il peut être fait appel aux capacités des autres Länder pour faire face à une augmentation à court terme du besoin en capacités. Il n'y a pas de dispositions légales interdisant le transport des matières

⁽²³⁾ Arrêt du 9 juin 2009 dans l'affaire C-480/06, *Stadtreinigung Hamburg*, Rec. 2009, p. I-4747, point 45.

⁽²⁴⁾ Article 4, paragraphe 1, TierNebGAG RP.

⁽²⁵⁾ E. Böckenhoff, Voruntersuchung über die Verwertung von ungenießbaren Schlachtabfällen im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik [Étude préliminaire sur l'utilisation de déchets d'abattoirs impropres à la consommation sur le territoire de l'ancienne RDA], août 1991.

des catégories 1 et 2. Au contraire, les normes juridiques allemandes applicables ⁽²⁶⁾ prévoient en cas d'épizootie le recours aux capacités des territoires voisins comme possibilité immédiate de contourner les problèmes dus à une sollicitation excessive des capacités de traitement.

5.3.2. Les coûts totaux doivent être financés par les recettes régulières des redevances

- (75) Selon les informations données par la plaignante, les coûts relatifs à l'ensemble des capacités seraient financés en règle générale par les recettes des redevances que l'entreprise chargée de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 retirerait de son exploitation régulière. Puisque les coûts relatifs aux capacités inutilisées liées à l'exploitation sont un élément fixe de ces coûts totaux, ils pourraient être intégrés dans le calcul des redevances. La plaignante se réfère entre autres à un arrêt du *Bundesverwaltungsgericht* ⁽²⁷⁾, qui précise que les coûts des capacités supplémentaires techniquement justifiées peuvent être inclus dans les redevances.
- (76) Dans dix des seize Länder allemands, l'élimination des matières des catégories 1 et 2 est confiée exclusivement à des entreprises privées (Berlin, Brandebourg, Brême, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Thuringe). Certains de ces Länder comprennent des régions où les cheptels sont particulièrement importants, comme la Basse-Saxe, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et le Schleswig-Holstein. En Bavière et en Hesse, l'élimination des carcasses animales est effectuée en partie par des entreprises privées.
- (77) Dans les Länder dans lesquels la plaignante ou des entreprises associées sont chargées de l'élimination des sous-produits animaux, c'est-à-dire dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, en Saxe-Anhalt et en Thuringe, les autorités et l'entreprise mandatée fixent ensemble la capacité maximale annuelle qui doit être maintenue par l'installation d'équarrissage. Ces capacités sont considérées comme suffisantes pour pouvoir faire face à une demande plus élevée en cas d'épizootie. D'après les informations de la plaignante, certains appels d'offres en Rhénanie-du-Nord-Westphalie imposent le volume des capacités supplémentaires. L'appel d'offres pour l'arrondissement de Steinfurt est mentionné à titre d'exemple: le volume des capacités supplémentaires est fixé à 5 % du cheptel de l'année précédente. Les redevances pour l'élimination ont été calculées de telle sorte que l'ensemble des coûts fixes des installations d'équarrissage est entièrement refinancé par les redevances pour l'élimination portées en compte aux éleveurs et aux abattoirs.
- (78) La pratique des autres Länder montre donc, selon la plaignante, que les coûts totaux d'une installation d'équarrissage — y compris les coûts des capacités supplémentaires — doivent être entièrement financés par les recettes des redevances, si bien qu'un paiement supplémentaire d'une compensation par les autorités publiques n'est pas nécessaire.

5.3.3. Utilisation réelle de la contribution par ZT

- (79) La plaignante affirme que ZT n'utilise pas seulement la contribution pour financer ses pertes découlant de l'exploitation normale, mais aussi pour financer les pertes résultant de la mise à disposition de capacités excédentaires qui sont utilisées ultérieurement à des fins n'entrant pas dans ses attributions.

5.3.3.1. Utilisation des prétendues capacités supplémentaires en cas d'épizooties aux fins du marché public en Hesse du Nord et centrale

- (80) Une comparaison entre les capacités inutilisées indiquées dans l'expertise Fraunhofer ⁽²⁸⁾ et les capacités inutilisées que ZT mentionne dans son offre pour le marché public en Hesse du Nord et centrale en 2009 permet d'observer une nette régression des capacités inutilisées de ZT au cours du temps: si ces capacités, et donc les capacités supplémentaires prétendument nécessaires en cas d'épizooties, s'élevaient encore à 50 % de la capacité totale en 2005 selon l'expertise Fraunhofer, elles n'étaient plus que de 35 % en 2009, comme on peut le déduire de l'offre de ZT pour la Hesse du Nord et centrale.
- (81) Dans l'hypothèse où ZT se serait vu effectivement confier la mission de mettre à disposition des capacités supplémentaires et où 50 % de la capacité moyenne de ZT constitueraient une réserve de capacité adéquate (comme l'a constaté l'expertise Fraunhofer), elle n'aurait été en mesure ni de participer à l'appel d'offres pour la Hesse du Nord, ni de remplir d'autres obligations en matière d'élimination dans le Bade-Wurtemberg.
- (82) Cependant, puisque ZT a effectivement obtenu le marché lors de l'appel d'offres en Hesse du Nord et qu'elle a pris en charge des prestations d'élimination supplémentaires, elle a nécessairement utilisé dans le cadre du régime d'exploitation normal une partie des capacités supplémentaires prétendument nécessaires en cas d'épizooties. Il est donc évident que les contributions ont financé les coûts de capacités inutilisées non nécessaires en tant que capacités supplémentaires.

5.3.3.2. Financement de capacités inutilisées non nécessaires

- (83) La plaignante compare les capacités inutilisées existantes de ZT avec les capacités inutilisées disponibles dans les autres Länder et arrive à la conclusion que — compte tenu des différentes tailles des cheptels — les capacités inutilisées de ZT dépasseraient de quatre à cinq fois les capacités inutilisées disponibles dans les autres Länder pour les cas d'épizooties. La contribution financerait dès lors des capacités inutilisées qui, en comparaison avec la pratique d'autres Länder, excéderaient nettement les capacités supplémentaires nécessaires en cas d'épizooties. Les capacités inutilisées excédentaires de ZT seraient donc disponibles pour une utilisation ultérieure à des fins n'entrant pas dans ses attributions — comme la participation à l'appel d'offres en Hesse du Nord et centrale.

⁽²⁶⁾ Voir l'article 3, paragraphe 3, TierNebG et l'article 3, paragraphe 2, TierNebGAG RP.

⁽²⁷⁾ Bundesverwaltungsgericht, 9 BN 3.03 du 27.5.2003, page <http://www.bundesverwaltungsgericht.de>.

⁽²⁸⁾ Voir le considérant 49.

5.4. Quatrième critère Altmark

- (84) La plaignante affirme que l'octroi du mandat à ZT ne s'est pas fait dans le cadre d'un appel d'offres public, alors que, dans la plupart des autres Länder, le soumissionnaire le plus performant a été identifié lors d'une procédure de marché public. De plus, aucune analyse des coûts comparant les coûts de ZT avec ceux d'une entreprise moyenne et bien gérée n'aurait été effectuée.
- (85) La plaignante est d'avis qu'aucun obstacle juridique ne s'opposait à une procédure d'adjudication publique en Rhénanie-Palatinat.

5.5. Distorsion de concurrence sur les marchés hors attribution

5.5.1. L'offre de ZT pour le marché public en Hesse du Nord et centrale ne couvre pas ses coûts

- (86) Selon la plaignante, l'effet de distorsion de la concurrence produit pas les contributions peut être illustré par le déroulement de la procédure d'adjudication publique pour la Hesse du Nord:
- (87) Avant l'appel d'offres, l'installation d'équarrissage Schäfer GmbH (*Tierbeseitigungsanlage Schäfer GmbH*, ci-après «TBA Schäfer»), une entreprise associée à la plaignante, était chargée de l'élimination des matières des catégories 1 et 2. Il n'a cependant pas été possible à TBA Schäfer de s'imposer contre ZT lors de l'adjudication de 2009. Alors que TBA Schäfer a dû présenter son offre sur la base de la totalité de ses coûts, ZT a été mesure d'offrir des redevances se situant en dessous de ses coûts parce qu'une partie des coûts de ses capacités étaient déjà financés par les contributions.
- (88) Une preuve supplémentaire de ce que ZT a présenté une offre ne couvrant pas ses coûts lors de l'appel d'offres pour la Hesse du Nord est donnée par la comparaison avec les redevances que ZT prélève dans son territoire de compétence. La redevance demandée par ZT s'y élève à 328 EUR par tonne, tandis qu'elle a fixé le tarif à 208 EUR par tonne seulement dans son offre pour l'adjudication en Hesse du Nord. Dans la mesure où il n'existe pas de différence considérable entre les deux régions, il apparaît incompréhensible que ZT puisse proposer pour un service parfaitement identique des redevances en Hesse du Nord qui se situent d'un tiers environ sous celles demandées dans son propre territoire de compétence.
- (89) Dans la mesure où la base des coûts de TBA Schäfer était connue grâce aux adjudications précédentes, il était aisé pour ZT de faire une offre à 208 EUR la tonne, soit 4 EUR sous l'offre de TBA Schäfer, qui s'élevait à 212 EUR la tonne, et de faire pencher la décision de l'adjudication en sa faveur.

5.5.2. Les redevances de ZT pour l'élimination des matières de catégorie 3 ne couvrent pas ses coûts

- (90) La plaignante souligne que la politique de prix forfaitaires pratiquée par ZT en Rhénanie-Palatinat fausserait l'attrait

pour les abattoirs de séparer les matières de catégorie 3 des matières des catégories 1 et 2. Par conséquent, une partie considérable de matières de catégorie 3, qui pourrait être sinon retraitée pour en faire de la nourriture pour animaux, serait éliminée en même temps que les matières des catégories 1 et 2, de moindre valeur⁽²⁹⁾.

- (91) De plus, la quantité de matières de catégorie 3 dont le marché serait privé en raison de la politique de prix de ZT serait plus élevée que ce qui est admis par la Commission dans son analyse de marché provisoire. Au considérant 33 de la décision d'ouverture, il est indiqué qu'une séparation des matières de catégorie 3 est effectuée pour 72 % de tous les abattages en Rhénanie-Palatinat. Cette information se base cependant exclusivement sur le nombre des abattages. S'il était tenu compte du fait qu'une quantité de matières de catégories nettement plus élevée est observée pour l'abattage des bovins que pour l'abattage des porcs, on arriverait à la conclusion que les matières de catégorie 3 sont séparées à 45 % seulement. Le marché est donc faussé par la politique de prix de ZT dans des proportions nettement plus élevées que ce qui était admis jusqu'à présent.

6. OBSERVATIONS DE ZT

- (92) Les observations de ZT recoupent sur les points importants celles de l'Allemagne, qui sont présentées dans la section suivante. Elles ne feront donc pas l'objet de considérations à part, afin d'éviter les répétitions.

7. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

- (93) L'Allemagne conteste que la contribution recueillie conformément au règlement de ZT constitue une aide d'État illégale puisque, selon elle, les critères de l'arrêt Altmark seraient remplis. De plus, elle fait valoir que cette aide d'État serait compatible avec le marché intérieur puisque la contribution ne dépasse pas les coûts de la mise à disposition de capacités supplémentaires et de l'assainissement des sites désaffectés.

7.1. Premier critère Altmark

- (94) L'Allemagne explique tout d'abord que la mise à disposition de capacités supplémentaires constitue un service d'intérêt économique général. Elle s'appuie sur le fait que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 constituerait une mission obligatoire des communes.
- (95) Les collectivités territoriales auraient mandaté ZT, en tant qu'organisme de droit public doté de la personnalité juridique, pour l'exécution de cette mission obligatoire. L'intérêt économique général résiderait dans le fait que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 sert la protection de la santé publique. Cela vaudrait surtout en cas d'épizootie.

⁽²⁹⁾ Voir également le considérant 48.

- (96) Il y aurait lieu de considérer que l'on ne peut pas objecter à ZT qu'un financement serait aussi possible en vertu des lignes directrices EST et des lignes directrices Secteur agricole 2007-2013. En effet, celles-ci régissent seulement le financement des coûts de l'élimination des animaux effectivement morts (animaux trouvés morts), et non des coûts de la mise à disposition de capacités supplémentaires. La contribution ne serait donc pas dans une situation de cumul avec les aides d'État EST autorisées.
- (97) De plus, pour l'élimination des animaux morts, les éleveurs pourraient être identifiés en tant que pollueurs, alors que la définition du pollueur ne serait pas sans problème dans le cas des coûts des capacités supplémentaires.

7.2. Deuxième critère Altmark

- (98) ZT est mandatée depuis 1979 par la TierNebGAG RP pour l'élimination des sous-produits animaux.
- (99) Depuis la modification du règlement le 1^{er} février 2010, la taille des capacités supplémentaires nécessaires et les paramètres de calcul des coûts nets sont fixés. L'expertise Fraunhofer a ici été prise pour base.
- (100) L'Allemagne souligne que la contribution prélevée par ZT auprès de ses membres avant la modification du règlement en 2010 était déjà fixée objectivement et dans la transparence. En particulier, le plan de gestion de l'année était adopté en tant que statut dans le cadre d'une procédure publique par l'assemblée des membres ZT, approuvé par l'autorité de surveillance et publié dans les journaux officiels de Rhénanie-Palatinat, de Hesse et de Sarre.

7.3. Troisième critère Altmark

- (101) Selon l'Allemagne, les capacités supplémentaires mises à disposition étaient nécessaires pour garantir la protection de la santé publique en cas d'épizooties.

7.3.1. Expertise sur la taille des capacités supplémentaires

- (102) La définition de la taille des capacités supplémentaires dans le règlement modifié le 2 février 2010 s'est faite d'après l'Allemagne sur la base de l'expertise Fraunhofer. Après l'ouverture de la procédure, l'Allemagne a fait appel à une autre expertise⁽³⁰⁾, de l'Institut de recherche structurelle et de planification dans les zones agricoles d'exploitation intensive (*Institut für Strukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten*, ci-après «l'expertise ISPA-RP»).

⁽³⁰⁾ ISPA, Gutachten zur Kapazitätsermittlung der Verarbeitungsbetriebe Tierische Nebenprodukte (VTN) im Verbandsgebiet des Zweckverbandes TKB unter Berücksichtigung von Tierbestand und Schlachtkzahlen vor dem Hintergrund des Ausbruchs hochkontagioser Tierseuchen [Expertise sur le calcul des capacités des entreprises de transformation de sous-produits animaux dans le territoire d'attribution de la Zweckverband TKB, en fonction du cheptel et des chiffres d'abattage, dans le contexte de l'apparition d'épizooties hautement contagieuses], avril 2011.

- (103) L'expertise Fraunhofer calcule la quantité de matières escomptées dans différents scénarios et en tenant compte de la probabilité de ceux-ci. L'expertise ISPA-RP suit une approche méthodiquement détaillée de modélisation des différents scénarios d'épizootie en cas de fièvre aphteuse ou de peste porcine classique (PPC).
- (104) Les deux études parviennent au résultat que les capacités totales existantes de ZT sont suffisantes pour traiter, à côté des quantités normales de matières attribuées et hors attribution, soit en moyenne 1 700 tonnes par semaine, les quantités de matières issues de phénomènes d'épizootie, qu'ils se produisent à court terme ou qu'ils soient de plus longue durée.

7.3.1.1. Phénomènes d'épizootie à court terme

- (105) Il ressort de l'expertise ISPA-RP que, en cas de phénomènes d'épizootie à court terme, si l'on part d'un surplus de matières de l'ordre de grandeur de maximum 200 tonnes par jour pendant deux à cinq jours, les matières supplémentaires pourraient être traitées sans problème avec la quantité normale dans le cadre des capacités hebdomadaires inutilisées de maximum 1 523 tonnes, suivant un régime de trois cycles sur cinq jours, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des cycles supplémentaires durant le week-end.
- (106) De même, pour des phénomènes d'épizootie qui concerneraient des parties plus étendues du territoire de compétence, il apparaît que les quantités hebdomadaires supplémentaires de 1 300 à 1 800 tonnes pendant huit semaines pourraient être traitées si l'on recourt aux cycles du week-end et que les capacités inutilisées à court terme de maximum 2 819 tonnes par semaine sont à disposition (voir également le tableau 3 dans la section 9.3.1).

7.3.1.2. Phénomènes d'épizootie de longue durée

- (107) Le scénario pris pour base dans ce cas est celui de l'apparition d'une PPC à l'échelle du territoire de compétence, avec un taux d'abattage préventif de 10 pour cent, comme on l'a vu en Grande-Bretagne en 2001. Dans ce cas, il y a lieu de compter un apport de 1 300 tonnes en moyenne par semaine pendant une période de 18 semaines. L'expertise ISPA-RP montre que les installations de ZT pourraient également traiter ces quantités sur une plus longue période, à côté des quantités normales transformées, dans le cadre d'un régime 5 jours-3 cycles.

7.3.1.3. Conclusions basées sur les études présentées

- (108) Les études présentées montrent, selon le point de vue de l'Allemagne, que les capacités totales existantes, utilisées en régime 5 jours-3 cycles, sont suffisantes pour transformer, à côté des quantités normales, les quantités supplémentaires qui résulteraient de phénomènes d'épizootie à court terme ou même de plus longue durée. Dans la plupart des scénarios, il ne serait même pas nécessaire de recourir aux cycles supplémentaires qui sont encore disponibles le week-end pendant six à douze semaines en régime d'exploitation maximale.

- (109) Les études tirent la conclusion que, en régime de trois cycles pendant cinq jours, ZT dispose de capacités totales suffisantes pour traiter les quantités de matières qui lui arrivent normalement et les matières attendues de phénomènes d'épizootie de plus longue durée. La capacité totale actuellement disponible ne devrait donc pas être jugée surdimensionnée mais conforme aux besoins.

7.3.2. Coûts des capacités supplémentaires

- (110) Les calculs des coûts des capacités supplémentaires présentés par l'Allemagne suivent l'approche de l'expertise Fraunhofer. La répartition des coûts de capacité entre régime normal et capacités supplémentaires se fait sur la base de la sollicitation moyenne de la capacité totale disponible en régime 5 jours-3 cycles. En moyenne, il apparaît que, en régime normal, ZT exploite à environ 50 % sa capacité totale disponible dans le cadre d'un régime de trois cycles sur cinq jours.
- (111) Si l'on se base sur ce niveau d'exploitation, le régime normal et les capacités supplémentaires représentent chacun environ 50 % des coûts de capacité de collecte et de transformation⁽³¹⁾. Il en résulterait les coûts suivants pour la mise à disposition de capacités supplémentaires seraient:

Tableau 2

Coûts de la mise à disposition de capacités supplémentaires, d'après l'Allemagne, pour la période 2000-2009

(en EUR)

	Coûts des capacités supplémentaires
2000	2 250 106
2001	2 608 383
2002	3 163 429
2003	3 121 934
2004	3 133 539
2005	2 986 695
2006	2 793 466
2007	2 606 508
2008	2 507 167
2009	1 961 515
Moyenne	2 784 282

- (112) Il convient de noter que les capacités supplémentaires ne représentaient que 45 pour cent des coûts de capacité en 2000 et 2001 et que, en 2009, cette part a été réduite à environ un cinquième à la suite de l'obtention du marché

en Hesse du Nord et centrale. Pour les années 1998 et 1999, il n'y a pas de calcul des coûts des capacités supplémentaires.

7.3.3. Financement par les contributions des coûts des capacités supplémentaires

- (113) Les contributions payées par les membres de ZT se situeraient sous les coûts des capacités supplémentaires présentés dans le tableau 2 pendant les années indiquées, à l'exception de 2009. En 2009, la contribution finale serait au même niveau que les coûts.
- (114) L'Allemagne explique que les coûts pour la mise à disposition de capacités supplémentaires n'ont pas été intégrés dans la redevance d'utilisation, car ceci n'est légalement pas possible. Certes, selon l'article 7 de la loi de Rhénanie-Palatinat sur les taxes municipales (*Kommunalabgabengesetz Rheinland-Pfalz*, ci-après «KAG RP»), les collectivités peuvent prélever des redevances d'utilisation en échange du recours à des équipements et installations publics afin de couvrir leurs coûts, mais cela ne saurait déboucher sur une disproportion manifeste entre le service de l'équipement ou de l'installation et la redevance. Selon l'article 8 de la KAG RP, les coûts à la base des redevances d'utilisation doivent être calculés selon les principes de calcul des coûts appliqués par les entreprises. Toutefois, selon l'Allemagne, seule l'élimination des matières des catégories 1 et 2 fonderait le calcul de la redevance, et non la mise à disposition de capacités supplémentaires. En effet, cette dernière ne serait pas maintenue en tant que contrepartie pour chacun des redevables, mais pour faire face à des dangers futurs, au bénéfice de la collectivité.

7.3.4. Financement dans les autres Länder

- (115) À la demande de la Commission, l'Allemagne a effectué un sondage sur l'ensemble de son territoire au sujet des pratiques en matière de définition et de financement des capacités supplémentaires.
- (116) Dans l'ensemble des Länder — en dehors du territoire d'attribution de ZT —, les capacités supplémentaires sont couvertes par les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation qui sont disponibles pendant la semaine et le week-end. Traditionnellement, sur la base de l'expertise Böckenhoff concernant la lutte contre les épizooties, il n'est procédé à aucun investissement supplémentaire dans des capacités. Les capacités inutilisées existantes, provenant du troisième cycle pendant la semaine et des cycles du week-end, sont suffisantes pour assurer les capacités supplémentaires. Depuis lors, des méthodes de calcul différentes sont appliquées, suivant des expertises — comme l'expertise ISPA pour la Basse-Saxe [ci-après «l'expertise ISPA-NS»⁽³²⁾] — ou en accord avec les

⁽³¹⁾ Le calcul ne ventile donc pas seulement les coûts d'amortissement des installations de transformation mais aussi ceux du parc automobile entre le régime normal et les capacités supplémentaires.

⁽³²⁾ ISPA, Gutachten zur Kapazitätsermittlung der Verarbeitungsbetriebe Tierische Nebenprodukte (VTN) in Niedersachsen unter Berücksichtigung von Tierbestand und Schlachtzahlen vor dem Hintergrund des Ausbruchs hochkontagiöser Tierseuchen [Expertise sur le calcul des capacités des entreprises de transformation de sous-produits animaux en Basse-Saxe, en fonction du cheptel et des chiffres d'abattage, dans le contexte de l'apparition d'épizooties hautement contagieuses], avril 2011.

groupes d'intérêt concernés. La conclusion de base de l'expertise Böckenhoff, selon laquelle des investissements supplémentaires dans des capacités inutilisées ne sont pas nécessaires, reste cependant admise.

- (117) Les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation sont financés par les redevances ou les rémunérations (selon la forme juridique de l'exploitant). Il n'y a pas de réglementations distinctes indiquant selon quelle clé les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation doivent être répartis entre élimination des animaux trouvés morts et élimination des déchets d'abattoirs.
- (118) Concernant les aides d'État destinées aux éleveurs pour l'élimination des animaux trouvés morts, telles que définies dans les lignes directrices EST et dans les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, elles prennent la forme dans la plupart des Länder de subventions publiques à concurrence de 67 à 75 % de redevances pour l'élimination des animaux trouvés morts:
- a) Bade-Wurtemberg et Rhénanie-du-Nord-Westphalie: les propriétaires des animaux paient 25 % des coûts de destruction. 100 % des coûts de collecte et les 75 % restants des coûts de destruction sont financés par les autorités publiques (arrondissements et Länder).
 - b) Saxe-Anhalt, Thuringe et Brandebourg: les propriétaires d'animaux paient 25 ou 33 % des coûts de collecte et de destruction. La part restante (75 ou 67 %) est prise en charge par les autorités publiques.
 - c) Bavière, Rhénanie-Palatinat et Sarre: les coûts de collecte sont payés à parts égales par les arrondissements, la caisse des épizooties et le Land. Les coûts de destruction sont financés à 66 % par les autorités publiques, à 25 % par les propriétaires des animaux et 8 % par la caisse des épizooties.
 - d) En Saxe, le financement des coûts de collecte et de destruction se fait à 25 % par les propriétaires des animaux, à 8 % par la caisse des épizooties et à 66 % par les autorités publiques.
 - e) En Basse-Saxe, le financement des coûts de collecte et de destruction se fait à 60 % par la caisse des épizooties et à 40 % par les autorités publiques. La caisse des épizooties facture 25 % des coûts de destruction aux propriétaires des animaux.
 - f) Dans le Schleswig-Holstein, 100 % des coûts de collecte et de destruction sont supportés par la caisse des épizooties.
 - g) Dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, 100 % des coûts de collecte et de destruction sont supportés par la caisse des épizooties.

- (119) Selon l'Allemagne, cet aperçu montre que le fait que les coûts des capacités supplémentaires soient calculés à l'intérieur des rémunérations et redevances ou soient financés par une contribution, comme en Rhénanie-Palatinat, est d'une importance secondaire. La question décisive est de savoir qui supporte effectivement ces coûts. Au final, il apparaît qu'une grande partie des coûts des capacités supplémentaires est financée par les autorités publiques à travers des aides d'État visées par les lignes directrices EST ou par les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013.

7.4. Quatrième critère Altmark

- (120) L'Allemagne défend le point de vue selon lequel il n'y a pas d'obligation en droit de l'Union d'ouvrir le marché de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 par des appels d'offres. Cela aurait été confirmé selon elle par la Cour de justice ⁽³³⁾.

7.5. Part de distorsion de concurrence sur les marchés hors attribution

- (121) L'Allemagne est d'avis qu'il n'y a pas non plus, en l'état, de distorsion de concurrence sur les marchés.

7.5.1. Élimination de produits non soumis à obligation par ZT sans subvention transversale

- (122) L'Allemagne est d'avis que, dans le cas des matières de catégorie 3, la contribution prélevée par ZT n'a pas entraîné de distorsion de concurrence, puisqu'il n'y a pas de subvention transversale:
- a) Les bilans annuels de ZT indiquent clairement que ZT génère depuis des années d'importantes marges sur coût variable avec la transformation des matières séparées de catégorie 3, ce qui exclut une subvention transversale.
 - b) Lorsque les matières de catégorie 3 sont livrées avec celles de catégorie 1 et 2, les mélanges seraient déjà intégrés à l'avance dans le calcul des redevances (en fonction du poids). Cela signifie que le montant des redevances indiqué dans le barème inclut déjà les quantités calculées d'avance de matières mélangées de la catégorie.
- (123) Affirmer, comme le fait la plaignante, qu'en raison de la politique de prix pratiquée par ZT, seuls 45 pour cent des matières de la catégorie seraient séparées ne reposerait sur aucune base. ZT n'a jamais traité des quantités aussi élevées de matières de catégorie 3, comme pourraient le confirmer les statistiques applicables. Pour l'année 2009, le taux de séparation de 72 pour cent, mentionné par la Commission dans la décision d'ouverture, peut être confirmé.

⁽³³⁾ Arrêt Stadtreinigung Hamburg, précité.

- (124) De plus, il faudrait encore souligner que, dans le territoire d'attribution, 85 pour cent des abattages sont pratiqués dans six exploitations qui procèdent dans une très large mesure à une séparation. La plaignante serait active dans ces exploitations et y ferait l'acquisition de matières séparées de catégorie 3. La plaignante aurait donc accès aux marchés de catégorie 3 et elle détiendrait même une part très importante sur ces marchés.

7.5.2. Appel d'offres en Hesse du Nord et centrale

- (125) Le fait que ZT demande en Hesse du Nord et centrale d'autres prix que dans son territoire d'attribution ne justifie pas l'existence d'une distorsion de concurrence. Les différences de financement s'expliqueraient par des obligations légales de calcul différentes. En Allemagne, conformément à l'article 3, paragraphe 1, TierNebG, l'élimination des sous-produits animaux des catégories 1 et 2 incombe fondamentalement aux collectivités territoriales compétentes selon le droit du Land. Dans les différentes dispositions adoptées au niveau du Land ou des communes, le financement peut donc être régi de manière divergente.
- (126) Si le mandat de l'élimination des sous-produits animaux n'est pas effectué par les entités soumises à l'obligation d'élimination elles-mêmes, mais confié à des tiers — comme en Hesse du Nord et centrale —, les règles de calcul ne sont alors pas basées sur la loi sur les taxes communales applicable dans la région concernée, mais sur les «lignes directrices pour le calcul des prix sur la base des coûts de revient» [«Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten», ci-après «LSP» ⁽³⁴⁾].
- (127) Concernant notamment du montant des intérêts qui peuvent être inclus dans les redevances ou les rémunérations, il existe des différences considérables entre la KAG RP et les LSP, ces différences étant significatives pour ZT puisqu'elle finance pour une part importante ses investissements par des crédits et qu'elle paie donc chaque année un montant élevé en intérêts.
- (128) Alors que l'article 8 KAG RP permet à ZT d'inclure dans le calcul des redevances les coûts des intérêts effectivement exposés, selon les LSP pour les rémunérations en Hesse du Nord et centrale, il ne serait possible de porter en compte que les intérêts calculés sur la valeur moyenne des actifs nécessaires pour l'exploitation, et non l'ensemble des intérêts payés.
- (129) L'argument de la plaignante selon lequel TBA Schäfer aurait été classée à un rang inférieur lors de la procédure de sélection en Hesse du Nord et centrale en raison d'une subvention transversale représentée par la contribution serait lui aussi dénué de fondement. L'offre plus élevée de TBA Schäfer s'explique par le fait que TBA Schäfer a

tablé sur des recettes de production moins élevées et qu'elle doit en outre payer des frais administratifs et des contributions de groupe plus élevées. ZT aurait en revanche calculé les recettes de production à un niveau correct et, comme elle ne fait pas partie d'un groupe, elle n'aurait pas de contribution de groupe à fournir.

7.6. Assainissement de sites désaffectés

- (130) L'Allemagne explique qu'une partie de la contribution prélevée par ZT sert à financer les coûts d'assainissement de deux sites désaffectés, Sprendlingen-Gensingen et Sohrschied.
- (131) L'utilisation d'hydrocarbures par les précédents propriétaires ou exploitants de ces deux anciens sites aurait provoqué une pollution du sol et de la nappe phréatique. Les deux terrains seraient passés sous la propriété de ZT dès sa création en 1979.
- (132) Suite aux injonctions d'assainissement émises par l'administration du district de Coblenche les 21 avril 1997 et 31 mars 1998, ZT est tenue de procéder à l'élimination des contaminations. De plus, des mesures supplémentaires lui ont été imposées par une injonction complémentaire du 13 juillet 2001 en ce qui concerne l'obligation d'assainissement du site de Sprendlingen-Gensingen. Les coûts de l'assainissement pour la période en cause, de 1998 à 2010, se sont élevés, pour les deux sites, à un total de 2 413 049 EUR.

7.6.1. Site désaffecté de Sprendlingen-Gensingen

- (133) L'Allemagne admet que, en accord avec l'injonction d'assainissement du 31 mars 1998, ZT est fondamentalement redevable des coûts de l'assainissement du site désaffecté de Sprendlingen-Gensingen. Du point de vue du droit des aides d'État, il n'est cependant pas justifié que ZT supporte la totalité des coûts d'assainissement puisque, sur la base de la jurisprudence allemande récente, une responsabilité illimitée entraînerait une discrimination vis-à-vis des entreprises privées.
- (134) En effet, depuis l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000 ⁽³⁵⁾, selon le droit national, une entreprise privée ne pourrait être tenue responsable que jusqu'aux limites de l'acceptable. Selon la juridiction suprême, cette limite peut être atteinte lorsque le montant de la responsabilité dépasse la valeur du terrain. Au-delà de cette limite, une responsabilité ne peut plus être considérée comme une disposition fixant un droit et ses limites conforme à la protection de la propriété visée à l'article 14, paragraphe 2, deuxième phrase, de la Loi fondamentale allemande. Cependant, dans la mesure où, en tant que personne morale de droit public, ZT ne dispose pas des droits que la Loi fondamentale allemande confère aux personnes privées, cette limitation de responsabilité ne s'appliquerait pas à ZT.

⁽³⁴⁾ Annexe à l'ordonnance PR n° 30/53 sur les prix lors des marchés publics du 21 novembre 1953 (*Verordnung PR Nr 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen* du 21 novembre 1953, BAnz. [Bulletin fédéral des annonces obligatoires] 1953 n° 244), modifié en dernier par l'article 289 du règlement du 25 novembre 2003 (BGBl. I p. 2304).

⁽³⁵⁾ Arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000 – 1 BvR 242-91.

(135) L'Allemagne explique que le site désaffecté de Spremlingen-Gensingen présente une valeur courante négative puisque le bilan du 31 décembre 2009 se base sur une valeur comptable estimée de 128 500 EUR, tandis que les coûts de l'assainissement, qui s'élèvent entre-temps à un total de 1 542 316 EUR, dépassent cette valeur. La limite de responsabilité décrite ci-dessus serait donc franchie.

(136) Le financement par la contribution des coûts d'assainissement dépassant la limite de responsabilité devrait donc être considéré comme une aide d'État compatible au sens du point 132 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement puisque les acteurs privés ne devraient intervenir que pour les coûts d'assainissement jusqu'à concurrence de la valeur courante du terrain.

7.6.2. Site désaffecté de Sohrschied

(137) Bien que l'injonction d'assainissement du 21 avril 1997 a rendu ZT responsable en tant que pollueur, l'Allemagne doute que ZT soit effectivement obligée selon le droit allemand de prendre à sa charge les coûts d'assainissement pour les dommages causés par le précédent propriétaire ou exploitant. Dans la mesure où les faits remontent à plus de trente ans, il est cependant difficile de répondre clairement à la question de la responsabilité.

(138) L'Allemagne est d'avis que la contribution, tant qu'elle permet de couvrir les frais d'assainissement pour le site désaffecté de Sohrschied, constitue une aide d'État compatible selon les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, puisque ZT n'aurait pas été obligée de procéder à l'assainissement.

(139) De plus, l'Allemagne affirme que le site désaffecté de Sohrschied présente lui aussi une valeur courante négative et que, dans ce cas également, la limite de responsabilité exposée ci-dessus serait dépassée.

8. APPRÉCIATION DES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT SELON L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE (À L'EXCEPTION DES CRITÈRES ALTMARK)

(140) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, 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.

8.1. Contribution financée au moyen des ressources de l'État

(141) Il n'est pas contesté par l'Allemagne que les contributions payées par les membres de ZT constituent des ressources de l'État. Les membres de ZT sont des arrondissements et

des villes hors arrondissement de Rhénanie-Palatinat, de Sarre et de Hesse. Puisque ZT prélève depuis 1979 une contribution de ses membres par la voie d'actes administratifs, la mesure contient un transfert direct de ressources de l'État. Dans la mesure où il s'agit d'actes administratifs, les versements de contributions sont imputables à l'État.

8.2. Avantage économique pour ZT

(142) Tout d'abord, le bénéficiaire doit être une entreprise. La notion d'entreprise comprend, indépendamment de son statut juridique et de son mode de son financement, toute entité exerçant une activité économique. Elle ne s'applique pas seulement aux entreprises privées, mais aussi aux entreprises publiques⁽³⁶⁾. Toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné, généralement contre rémunération, est une activité économique⁽³⁷⁾. Dans la mesure où ZT offre contre rémunération des services pour l'élimination de certains sous-produits animaux, elle est une entreprise.

(143) Fondamentalement, les versements de contributions forment un avantage économique pour ZT puisqu'ils réduisent ses dépenses courantes et qu'ils ne sont pas liés à une contrepartie adéquate. L'Allemagne affirme cependant que les versements de contributions n'auraient compensé que les coûts induits pour ZT par l'obligation de mettre à disposition des capacités supplémentaires, et qu'elles n'en auraient donc pas retiré d'avantage économique.

(144) Dans son arrêt *Altmark*, la Cour de justice a constaté qu'une compensation pour l'accomplissement d'obligation d'intérêt général ne constituait pas une aide d'État, c'est-à-dire qu'elle ne procurait pas d'avantage au bénéficiaire, si des critères déterminés et cumulatifs étaient remplis⁽³⁸⁾.

(145) Compte tenu de l'importance de l'arrêt *Altmark* dans le cas d'espèce, les arguments de l'Allemagne, selon lesquels les critères *Altmark* seraient remplis, seront analysés séparément et en détail dans la section 9.

8.3. Distorsion de la concurrence et entrave au commerce entre les États membres

(146) L'Allemagne défend l'avis que le marché de l'élimination des matières relevant des catégories 1 et 2 dans le territoire de compétence n'est pas ouvert à la concurrence et que l'on peut dès lors exclure une distorsion de concurrence, tout comme une entrave au commerce entre les États membres.

⁽³⁶⁾ Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, *Commission/Italie*, Rec. 1987, p. 2599.

⁽³⁷⁾ Arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, *Commission/Italie*, Rec. 1998, p. I-3851; arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, *Pavel Pavlov e. a.*, Rec. 2000, p. I-6451).

⁽³⁸⁾ Arrêt *Altmark*, précité.

(147) La Commission constate tout d'abord que, certes, il existe des monopoles régionaux pour l'élimination des matières des catégories 1 et 2. La majorité des collectivités territoriales compétentes octroient cependant ces monopoles dans le cadre de marchés publics. Il existe donc une concurrence et un marché. En l'espèce, ce fait est confirmé par le marché public pour la Hesse du Nord et centrale.

(148) En accord avec sa décision du 23 février 2011 concernant l'aide d'État C 58/06 (ex NN 98/05) accordée par l'Allemagne aux entreprises *Bahnen der Stadt Monheim* (BSM) et *Rheinische Bahngesellschaft* (RBM) réunies au sein du *Verkehrsverband Rhein-Ruhr* ⁽³⁹⁾, la Commission est d'avis que le marché de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 est ouvert à la concurrence. Le droit de l'Union, tout comme le droit national, laisse aux collectivités territoriales chargées de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 le choix de trouver un soumissionnaire sur le marché à travers une procédure de marché public et de lui confier le mandat, ou d'assurer elles-mêmes l'élimination dans le cadre d'une solution de type interne ⁽⁴⁰⁾. Indépendamment des arguments de l'Allemagne selon lesquels ZT remplit les critères pour une attribution du mandat de type interne ⁽⁴¹⁾, les versements de contributions renforcent la position financière de ZT par rapport aux autres soumissionnaires potentiels. Dans la mesure où des soumissionnaires de l'ensemble des États membres peuvent prendre part aux appels d'offres, la contribution est de nature à entraver le commerce entre les États membres.

(149) De même, les avantages économiques résultant des versements de contributions sont en mesure de renforcer la position de ZT sur les marchés sur lesquels elle est en concurrence directe avec d'autres soumissionnaires (élimination de matières de catégorie 3, appel d'offres pour l'élimination de matières de catégories 1 et 2 en Hesse du Nord et centrale).

8.4. Conclusion provisoire concernant l'existence d'une aide d'État

(150) Les versements de contributions remplissent les conditions de l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Dans la section

suivante, la Commission examinera en détail les arguments de l'Allemagne selon lesquels les critères de l'arrêt *Altmark* seraient remplis.

9. APPRÉCIATION DES CRITÈRES *ALTMARK* DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

9.1. Premier critère *Altmark*

(151) Le premier critère *Altmark* énonce que l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations doivent être clairement définies.

(152) Il y a lieu tout d'abord de clarifier qu'une distinction doit être établie aux fins de la présente appréciation entre la période de 1979 à 2008 et de 2009 à 2011.

(153) Avant la modification du règlement de ZT le 2 février 2010, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009, ZT n'était mandatée généralement que pour l'élimination de matières des catégories 1 et 2. Le précédent règlement ne définissait aucune obligation particulière de mise à disposition de capacités supplémentaires en cas d'épizooties. Au sens du premier critère *Altmark*, il n'existait donc aucune obligation clairement définie de mise à disposition de capacités supplémentaires.

(154) Avec la modification du règlement de ZT, il existe à présent, à côté de l'obligation d'élimination des matières des catégories 1 et 2, une obligation explicite pour ZT de mettre à disposition des capacités supplémentaires.

(155) La Commission montrera ci-après que ni l'obligation pour ZT d'éliminer les matières des catégories 1 et 2, ni celle de mettre à disposition des capacités supplémentaires ne peuvent justifier les versements de contributions au titre de compensation au sens du premier critère *Altmark*.

9.1.1. Obligation d'élimination des matières des catégories 1 et 2

9.1.1.1. Pas de service d'intérêt économique général

(156) Selon l'avis du Bundesverwaltungsgericht, l'élimination de matières des catégories 1 et 2 en vertu du règlement (CE) n° 1069/2009 et de l'article 3, paragraphe 1, TierNebG représente une obligation de service public et constitue donc un service d'intérêt économique général. Le Bundesverwaltungsgericht accorde à cet égard une importance particulière au fait que, selon le droit allemand, l'élimination de ces matières est une tâche obligatoire publique et part donc du principe que, ce faisant, ZT agit en qualité d'autorité. Le Bundesverwaltungsgericht estime que l'obligation de service public inclut également la mise à disposition de capacités supplémentaires ⁽⁴²⁾.

⁽³⁹⁾ JO L 210 du 17.8.2011, p. 1. Voir considérant 208.

⁽⁴⁰⁾ Une autorité publique peut remplir ses missions par ses propres moyens sans être obligée de s'adresser à des organismes externes qui ne font pas partie de ses services. Dans le cas d'une attribution de marché de type interne, l'autorité publique fournit le service elle-même, mais fait appel pour ce faire à un autre organisme juridiquement indépendant. Dans son arrêt du 18 novembre 1999 dans l'affaire Teckal, C-107/98, Rec. 1999, p. I-8121, la Cour de justice a fixé les conditions suivantes pour l'application de l'attribution de type interne: premièrement, le contrôle que le pouvoir adjudicateur, seul ou avec d'autres autorités, exerce sur l'entité juridiquement autonome doit correspondre au contrôle que le pouvoir adjudicateur exerce sur ses propres services. Deuxièmement, la personne juridiquement distincte du pouvoir adjudicateur doit exercer son activité essentiellement pour la ou les collectivités qui en détiennent les actions.

⁽⁴¹⁾ La Commission se réserve le droit d'analyser ultérieurement les aspects relatifs au droit des marchés publics de la présente affaire.

⁽⁴²⁾ Bundesverwaltungsgericht 3 C 44.09, précité, points 26 à 31.

- (157) L'Allemagne partage cet avis et fait en outre valoir que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 ainsi que la mise à disposition de capacités supplémentaires assurent la protection de la santé publique.
- (158) Dans la mesure où l'élimination de matières des catégories 1 et 2 constitue une obligation de service public, les versements de contributions sont, de l'avis du Bundesverwaltungsgericht et de l'Allemagne, justifiés au titre de paiements par l'État de compensations pour les coûts qu'entraînent ces obligations pour ZT.
- (159) Comme cela est également expliqué au point 13 de l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public [ci-après «l'encadrement SIEG» ⁽⁴³⁾], les États membres disposent, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice quant à la question de savoir quels types de prestations doivent être considérés comme des services d'intérêt économique général, d'un important pouvoir d'appréciation, à moins qu'il ne s'agisse de secteurs pour lesquels il existe des règles spécifiques du droit de l'Union sur cette question.
- (160) La Cour a souligné dans sa jurisprudence qu'il n'existe un intérêt économique général que si celui-ci présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique ⁽⁴⁴⁾.
- (161) Dans l'arrêt GEMO, la Cour s'était ensuite penchée sur la question de savoir si les éleveurs et les abattoirs devaient supporter la totalité des coûts de l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs ou si l'État pouvait prendre à sa charge une partie de ces coûts au motif qu'il s'agissait d'un service d'intérêt économique général. La Cour de justice a clarifié dans cet arrêt que l'ensemble des coûts devait être supporté par les éleveurs et les abattoirs ⁽⁴⁵⁾.
- (162) La Cour a constaté que la charge financière occasionnée par l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs doit être considérée comme un coût inhérent à l'activité économique des éleveurs et des abattoirs. En effet, de l'activité développée par ces entreprises résultent des produits et des résidus inutilisables et surtout nuisibles pour l'environnement, dont l'élimination incombe aux responsables de leur production.
- (163) De ce fait, une intervention des autorités publiques visant à libérer les éleveurs et les abattoirs de cette charge financière apparaît comme un avantage économique susceptible de fausser la concurrence. Même la couverture par l'État des coûts d'élimination poursuit un objectif de politique de santé, cela ne modifie en rien l'existence d'un avantage économique pour les éleveurs et les abattoirs puisque, selon une jurisprudence constante, l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets ⁽⁴⁶⁾.
- (164) Les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État liées aux tests EST, aux animaux trouvés morts et aux déchets d'abattoirs (2002/C324/02) (applicables jusqu'en 2006), en leurs points 27 et 37, et les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (2006/C319/01), en sa section V.B.4, confirment également que les propriétaires ou les producteurs des sous-produits animaux doivent assurer l'élimination régulière de déchets et qu'ils doivent en supporter les coûts conformément au principe du pollueur-payeur. Les exceptions à cette règle constituent, selon ces textes, des aides d'État qui ne sont autorisées que dans des situations particulières (notamment pour les animaux trouvés morts).
- (165) La validité de base du principe du pollueur-payeur est confirmée également par le droit du Land de Rhénanie-Palatinat. L'article 4, paragraphe 1, TierNebGAG dispose en effet que les coûts de l'élimination et des autres opérations qui y sont liées sont à la charge des propriétaires.
- (166) Concrètement, pour le cas d'espèce, la jurisprudence de la Cour de justice, le règlement (CE) n° 1069/2009, les lignes directrices EST et les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013 amènent aux conclusions suivantes:
- (167) Tout d'abord, aux fins du constat de l'existence d'un service d'intérêt économique général, le fait que l'État membre définisse le service en question comme une mission obligatoire des communes est sans importance. La définition d'un service en tant que mission obligatoire des communes correspond à l'octroi d'un droit exclusif. Si l'approche juridique du Bundesverwaltungsgericht était correcte, l'État membre pourrait déclarer n'importe quel service comme étant une mission obligatoire des communes et donc en faire un service d'intérêt général économique. Une telle interprétation priverait l'article 106 du TFUE de tout effet utile: l'objet et la finalité de cette disposition sont en effet que les paiements de compensations ne doivent être octroyés que là où un service d'intérêt économique général le justifie.
- (168) La Commission est d'avis qu'il y a lieu de faire la distinction entre l'octroi d'un droit exclusif, d'une part, et la qualification d'un service en tant que service d'intérêt économique général, d'autre part.

⁽⁴³⁾ JO C 8 du 11.1.2012, p. 15.

⁽⁴⁴⁾ Arrêt du 10 décembre 1991 dans l'affaire C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Rec. 1991, p. I-5889, point 27; arrêt du 17 juillet 1997 dans l'affaire C-242/95, Rec. 1997, p. I-4449, point 53.

⁽⁴⁵⁾ Arrêt GEMO, précité, points 30 à 34.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt du 26 septembre 1996 dans l'affaire C-241/94, *France/Commission*, Rec. 1996, p. I-4551, point 20; arrêt du 13 juin 2002 dans l'affaire C-382/1999, *Pays-Bas/Commission*, Rec. 2002, p. I-5163, point 61.

- (169) L'octroi d'un droit exclusif pour l'élimination des matières des catégories 1 et 2 peut représenter une restriction à la libre prestation des services visée à l'article 56 du TFUE. Conformément à l'article 52, en combinaison avec l'article 62, du TFUE, la protection de la santé publique peut légitimer une telle restriction. Dans la mesure où l'Allemagne et la Rhénanie-Palatinat établissent que, pour une région déterminée, une seule entreprise est responsable de l'élimination des matières des catégories 1 et 2, elles veulent s'assurer que cette entreprise est soumise à une surveillance particulièrement intense, et garantir de cette manière la protection de la santé publique.
- (170) Une mesure qui permet la protection de la santé publique ne constitue cependant pas automatiquement — contrairement au point de vue de l'Allemagne et du Bundesverwaltungsgericht — un service d'intérêt économique général.
- (171) La Commission ne met pas en doute que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 consiste en une élimination de déchets qui, de par leur nature, représentent un danger particulier pour la santé. C'est pour cela que le règlement (CE) n° 1069/2009 prévoit un système de contrôle strict des établissements qui éliminent ces déchets. Ces règles entraînent certainement pour les entreprises d'élimination des coûts supplémentaires, lesquels doivent cependant être intégrés dans les redevances et rémunérations.
- (172) De ce point de vue, l'élimination des matières des catégories 1 et 2 ne se distingue pas de l'élimination d'autres déchets qui, de par leur nature, représentent un danger particulier pour la santé. Les coûts de l'élimination de tels déchets sont habituellement pris en charge par ceux qui les ont produits, et non par la collectivité.
- (173) Le contenu du service est, en l'espèce, l'élimination de matières des catégories 1 et 2. La Commission doit donc vérifier si ce service se distingue fondamentalement d'autres activités de la vie économique de sorte qu'il relève de l'intérêt général et pas uniquement de l'intérêt des acteurs économiques qui en tirent profit.
- (174) De l'avis de la Commission, l'élimination de matières des catégories 1 et 2 ne se distingue pas fondamentalement, par son contenu, d'autres activités de la vie économique. Pour cette raison, elle ne peut être qualifiée de service d'intérêt économique général.
- (175) Contrairement à l'avis du Bundesverwaltungsgericht, le contrôle strict tel que prescrit par le règlement (CE) n° 1069/2009 ne conduit pas à ce que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 doive être considérée comme un service d'intérêt économique général.
- (176) S'ajoute à cela le fait que le secteur en question est régi par des dispositions du droit de l'Union. Celles-ci prescrivent notamment que les responsables de la production doivent supporter les coûts de l'élimination des matières des catégories 1 et 2. Il en découle qu'il n'existe en principe pas de marge pour une couverture d'une partie des coûts par la collectivité, comme l'a constaté la Cour de justice dans l'arrêt GEMO⁽⁴⁷⁾. Compte tenu de ces dispositions spécifiques du droit de l'Union, il n'y a pas de place non plus pour des dispositions nationales qui entendraient se démarquer du droit de l'Union en qualifiant l'élimination des matières de catégories 1 et 2 de service d'intérêt économique général. Pour cette raison, une qualification en tant que service d'intérêt économique général est exclue.
- (177) Enfin, pour ce qui est de l'argument de l'Allemagne selon lequel l'élimination des matières des catégories 1 et 2 permet la protection de la santé publique, il est à nouveau renvoyé à l'arrêt GEMO, dans lequel la Cour que l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets.
- (178) Il s'ensuit qu'un acteur économique doit toujours supporter les coûts résultant de dispositions réglementant l'exercice de son activité, à l'instar, en l'espèce, des règles strictes en matière d'élimination des matières des catégories 1 et 2. L'objectif de la protection de la santé publique se trouve respecté à travers la légitimation de l'octroi d'un droit exclusif au regard de la libre prestation des services, ainsi qu'au niveau de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État accordées aux éleveurs.
- (179) Pour ces motifs, la Commission est d'avis que l'élimination des matières des catégories 1 et 2 ne peut être qualifiée par l'Allemagne de service d'intérêt économique général.
- 9.1.1.2. Considération subsidiaire: les paiements de compensation ne sont nullement nécessaires
- (180) À titre subsidiaire, la Commission observe que le premier critère Altmark inclut aussi l'appréciation de la nécessité des compensations pour un service d'intérêt économique général. Donc, même si l'élimination des matières des catégories 1 et 2 devait constituer un service d'intérêt économique général, la nécessité des paiements de compensations doit être vérifiée.
- (181) L'Allemagne et le Bundesverwaltungsgericht omettent dans leur argumentation que la Cour de justice a clarifié dans l'arrêt GEMO que les obligations que les entreprises chargées de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 avaient acceptées ne justifiaient pas des paiements par l'État de compensations pour les coûts entraînés par ces obligations. L'ensemble des coûts de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 doit être supporté pour les responsables de leur production, puisqu'il s'agit de coûts inhérents à l'activité économique des éleveurs et des abattoirs.
- ⁽⁴⁷⁾ Cela n'exclut pas que, dans des cas exceptionnels, les éleveurs puissent recevoir des aides d'État pour l'élimination des animaux trouvés morts.

- (182) La Cour a décidé qu'un paiement par l'État d'une compensation pour les coûts résultant de cette obligation n'était pas justifié puisque ces coûts doivent être supportés par les responsables de la production.
- (183) Contrairement à l'avis du Bundesverwaltungsgericht, il ne peut être déduit du contrôle strict prescrit par le règlement (CE) n° 1069/2009 que les coûts de l'élimination des matières des catégories 1 et 2 peuvent être couverts par le paiement de compensations par l'État.
- (184) Cela signifie qu'il ne peut être déduit de l'existence d'obligations au regard du droit de l'Union que le paiement d'une compensation par l'État pour les coûts découlant de cette obligation est justifié.
- (185) La Commission est d'avis que l'Allemagne ne peut pas justifier les versements de contributions au titre du paiement par l'État de compensations pour les coûts engendrés par l'obligation d'élimination des matières des catégories 1 et 2, puisque, conformément au principe du pollueur-payeur, l'ensemble des coûts doivent être couverts par les redevances que ZT perçoit de la part des responsables de production.

9.1.2. Mise à disposition de capacités supplémentaires en cas d'épizooties

- (186) Pour ce qui est de la question de savoir si la mise à disposition de capacités supplémentaires, isolément considérée, peut être qualifiée de service d'intérêt économique général, il y a lieu d'exposer ce qui suit. Selon le droit allemand, l'entreprise qui détient un monopole territorial pour l'élimination de matières des catégories 1 et 2 doit assurer qu'elle peut faire face à un afflux accru de matières dans le cas d'une épizootie. Comme le montre la comparaison entre les 16 Länder proposée par l'Allemagne, dans tous les territoires hors de celui de ZT, cette garantie est fournie par le fait que les entreprises font tourner leurs installations sous le régime des trois cycles, qu'elles les font tourner pendant le week-end aussi et que, le cas échéant, elles transportent les matières dans d'autres Länder. Cela signifie que l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires n'entraîne pas de coûts en plus puisque la capacité supplémentaire peut être couverte par les capacités existantes inutilisées pour des raisons d'exploitation.
- (187) Même si cela devait entraîner des coûts supplémentaires, ceux-ci devraient être supportés par les éleveurs et les abattoirs. En effet, la prise en charge d'une quantité accrue de matières en périodes d'épizooties fait partie de coûts inhérents habituellement à l'exploitation d'une installation d'élimination des matières des catégories 1 et 2.
- (188) Le fait que les propriétaires, c'est-à-dire les collectivités territoriales, obligent les entreprises qu'elles détiennent à mettre à disposition des capacités supplémentaires par la voie d'un acte d'autorité ne joue aucun rôle. En effet, la mise à disposition de capacités supplémentaires ne peut être qualifiée de service d'intérêt économique général pour deux raisons.

- (189) Dans le cas où les capacités existantes inutilisées pour des raisons d'exploitation — et sans coûts supplémentaires — ne sont pas suffisantes pour couvrir les capacités supplémentaires prescrites, et que des coûts d'investissement complémentaires naissent de l'obligation de maintenir de telles capacités, ces coûts doivent être en principe couverts par les redevances ou les rémunérations, en application du principe du pollueur-payeur. Il n'existe à cet égard pas de différence par rapport aux arguments relatifs à l'élimination d'autres déchets (voir à ce propos, en détail, les considérants 156 à 185).
- (190) Dans le cas où des capacités inutilisées plus élevées que ce qui est effectivement nécessaire pour une épizootie sont maintenues, il n'existe aucun intérêt public à maintenir une telle capacité inutilisée excédentaire.
- (191) Le Bundesverwaltungsgericht est, à cet égard, de l'avis que le fait que ZT maintienne des capacités trop élevées, qui ne sont effectivement pas nécessaires, n'est pas pertinent aux fins de la qualification de la mise à disposition de capacités supplémentaires. Il incombe selon lui uniquement aux collectivités territoriales de décider si elles financent des surcapacités ou si elles poussent à leur démantèlement. Ce serait une question de responsabilité politique des collectivités territoriales, et non une question relevant du droit des aides d'État ⁽⁴⁸⁾. L'on ne saurait donner raison au Bundesverwaltungsgericht puisque des capacités effectivement non nécessaires ne sont pas de nature à servir l'intérêt de la collectivité.
- (192) Comme cela sera expliqué encore plus précisément dans la section 9.3, il apparaît dans le cas de ZT que les capacités supplémentaires prescrites peuvent être couvertes par les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation qui existent et qu'un paiement de compensation ne saurait dès lors nullement être justifié.
- (193) Pour ces motifs, la Commission est d'avis que l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires ne peut être qualifiée de service d'intérêt économique général. À titre subsidiaire, la Commission estime que les versements de contributions ne peuvent être justifiés au titre de paiements de compensation par l'État.

9.1.3. Élimination des matières de catégories 3

- (194) Dans la mesure où ZT n'est pas chargée de l'élimination de matières de catégorie 3, une qualification en tant que service d'intérêt économique général est, pour cette raison, exclue. Cette qualification est également inenvisageable pour les motifs exposés dans la section 9.1.1.

9.1.4. Résumé

- (195) En conclusion, le premier critère Altmark n'est pas rempli dans le cas d'espèce.

⁽⁴⁸⁾ Bundesverwaltungsgericht 3 C 44.09, points 37 à 39.

- (196) Les explications qui suivent concernant les deuxième, troisième et quatrième critères Altmark ne sont donc données qu'à titre subsidiaire.

9.2. Deuxième critère Altmark

- (197) Le deuxième critère Altmark exige que les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation soient préalablement établis de façon objective et transparente. Dès lors, si un État membre compense les pertes d'une entreprise sans que les paramètres de cette compensation aient été préalablement établis, cela constitue un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (198) Dans le cas d'espèce, il est nécessaire de distinguer la période de 1979 à 2008 et celles de 2009 à 2012.

9.2.1. Période de 1979 à 2008

- (199) Le règlement adopté le 28 octobre 1994 permettait à ZT couvrir l'ensemble des pertes enregistrées au terme d'un exercice par la contribution. Comme l'Allemagne l'invoque cependant, ces paiements de compensation devaient couvrir les coûts que la mise à disposition de capacités supplémentaires entraînait pour ZT.
- (200) Le règlement de 1994 ne contient cependant ni les données concernant la taille des capacités supplémentaires que ZT aurait dû mettre à disposition, ni les paramètres nécessaires pour le calcul des coûts de ces capacités supplémentaires. Les pertes subies ne sont pas un critère objectif des coûts des capacités supplémentaires, puisque le montant de ces pertes est influencé par de nombreux facteurs qui ne sont pas liés aux coûts de capacités supplémentaires elles-mêmes.
- (201) Il n'y a donc eu aucune méthode objective et transparente préétablie, qui aurait permis le calcul des coûts des capacités supplémentaires. Pour cette raison, le deuxième critère Altmark n'est pas rempli pour la période de 1979 à 2008.

9.2.2. Période de 2009 à 2012

- (202) Le règlement de ZT a été modifié le 2 février 2010 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009. L'article 10, paragraphe 2, fixe désormais expressément la taille des capacités supplémentaires à mettre à disposition. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 4, les coûts des capacités supplémentaires et donc le montant de la contribution doivent être fixés avant le début de l'exercice par le règlement annuel relatif à la gestion financière.
- (203) L'article 10, paragraphe 5, du nouveau règlement introduit des dispositions pour le calcul des coûts des capacités supplémentaires. Conformément à l'expertise Fraunhofer, les capacités supplémentaires prescrites se voient

attribuer par conséquent une part proportionnelle de l'ensemble des coûts de capacité. Le règlement de ZT et les règlements annuels relatifs à la gestion financière contiennent les paramètres nécessaires au calcul des coûts. La Commission a vérifié que ces paramètres constituent des données objectivement compréhensibles et que la méthode de calcul est par conséquent présentée de manière claire et transparente. Les versements de contributions ont donc été fixés, pour les années à partir de 2010, préalablement et sur la base de paramètres objectifs et transparents.

- (204) Les exigences de transparence du deuxième critère Altmark sont dès lors remplies pour les années 2010 à 2012. Il convient parallèlement de souligner que, même si elle reconnaît que les calculs sont effectués au préalable et dans le cadre d'un niveau adéquat de transparence, la Commission estime que la formule de calcul n'est pas de nature à éviter une surcompensation au sens du troisième critère Altmark.
- (205) Par contre, pour l'année 2009, les dispositions relatives au calcul des coûts, le règlement relatif à la gestion financière et le montant de la contribution ont été fixés rétroactivement et non au préalable. Le deuxième critère Altmark n'est donc pas rempli pour 2009.

9.3. Troisième critère Altmark

- (206) Le troisième critère Altmark prescrit que la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (207) Afin de calculer les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, la Commission s'appuie sur la méthode du coût net évité⁽⁴⁹⁾. Celle-ci consiste à calculer le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas. Il convient de veiller à évaluer correctement les coûts que le prestataire de services éviterait et les recettes qu'il ne percevrait pas si aucune obligation de service public ne lui était imposée. Le calcul du coût net devrait évaluer les bénéfices, y compris immatériels dans la mesure du possible, pour le prestataire du SIEG⁽⁵⁰⁾.
- (208) L'article 10, paragraphe 2, du règlement du 2 février 2010 établit en ce qui concerne la taille des capacités supplémentaires à mettre à disposition que, à partir de 2009, celles-ci s'élèvent à 7 110 tonnes à transformer dans un délai de six semaines. Après conversion en

⁽⁴⁹⁾ Encadrement SIEG, point 27.

⁽⁵⁰⁾ Encadrement SIEG, point 25.

tonnes par semaine, ZT doit donc prendre des dispositions pour que, en cas d'épizooties, pendant six semaines, 1 185 tonnes supplémentaires par semaine puissent, en plus des quantités normales, être traitées ⁽⁵¹⁾.

- (209) L'Allemagne argue que les versements de contributions compensent les coûts nets qu'entraîne pour ZT la mise à disposition des capacités supplémentaires. Même si le règlement ne contient que depuis sa modification du 2 février 2010 une obligation explicite de mise à disposition de capacités supplémentaires, ZT a maintenu de telles capacités déjà auparavant et a dû en supporter les coûts. En particulier, compte tenu des règles applicables en matière de redevances en Rhénanie-Palatinat, il n'aurait pas été possible pour ZT d'intégrer ces coûts dans les redevances pour l'élimination des matières des catégories 1 et 2.
- (210) Se basant sur l'expertise Fraunhofer, l'Allemagne estime les coûts nets des capacités supplémentaires à environ la moitié des coûts totaux des installations pour la période de 2002 à 2009, puisque la capacité techniquement possible des installations a été exploitée à moins de 50 pour cent pendant la semaine — c'est-à-dire en régime 5 jours-3 cycles.
- (211) La Commission montrera ci-après que, contrairement à ce qu'indiquent les calculs de l'Allemagne, la mise à disposition de capacités supplémentaires selon la taille prescrite n'a pas entraîné de coûts nets pour ZT. Les coûts invoqués par l'Allemagne comprennent, d'une part, les coûts des capacités existantes inutilisées pour des raisons d'exploitation, et qui doivent être couverts par les redevances et rémunérations, et d'autre part, les coûts des capacités inutilisées qui résultent de la sous-exploitation des installations.

9.3.1. Couverture des capacités supplémentaires prescrites par les capacités existantes de ZT inutilisées pour des raisons d'exploitation

- (212) L'expertise Böckenhoff de 1991 s'est, la première, penchée sur la question de la nécessité de construire une installation d'élimination plus vaste que ce qui est prévu pour le régime normal afin de disposer de capacités supplémentaires suffisantes en cas d'épizooties. Elle parvient à une conclusion négative puisque l'installation d'équarrissage en fonctionne en temps normal que suivant un régime 5 jours-2 cycles et que les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, qui correspondent au troisième cycle, sont jugées suffisantes comme capacités supplémentaires mises à disposition en cas d'épizooties.
- (213) Au cours du temps, de nombreuses entreprises d'équarrissage se sont mises à utiliser partiellement le troisième cycle même en régime normal, ou à exploiter un ou deux cycles le samedi en cas de pics de production. Cela

signifie qu'il y a une plus forte utilisation en régime normal et que, en cas d'épizooties, il est nécessaire de recourir davantage aux capacités inutilisées disponibles le week-end.

- (214) La littérature spécialisée récente ⁽⁵²⁾ confirme toutefois, dans des calculs détaillés par scénario, le constat de base de l'expertise Böckenhoff, à savoir que des investissements supplémentaires dans des capacités inutilisées ne sont pas nécessaires pour la lutte contre les épizooties, mais que les capacités inutilisées présentes incluses dans le troisième cycle pendant la semaine et dans les cycles du week-end sont suffisantes pour éliminer les carcasses d'animaux supplémentaires enregistrées en cas d'épizooties. Ce calcul tient compte de l'exploitation accrue en régime normal. Les phénomènes d'épizooties sur lesquels ont porté les enquêtes sont pour la plupart des apparitions localement limitées et de courte durée de la peste porcine classique (PPC) et de la fièvre aphteuse.
- (215) Les capacités supplémentaires de 1 185 tonnes par semaine que ZT doit mettre à disposition pendant six semaines en cas d'épizooties, comme le prescrit le règlement du 2 février 2010, sont également basées sur des apparitions localement limitées de la PPC et de la fièvre aphteuse. La définition de la taille des capacités supplémentaires s'appuie sur l'expertise ISPA-RP, qui montre que, en cas d'épizooties de courte durée dans le territoire d'attribution, il y a lieu de tabler sur des quantités supplémentaires de carcasses animales de cet ordre de grandeur.
- (216) Comme le montre le tableau ci-après, les capacités supplémentaires prescrites peuvent être couvertes chez ZT — comme dans les autres Länder — par les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation disponibles à court terme, la nuit et le week-end. La capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation, de 2 376 tonnes, disponible en régime 7 jours-3 cycles pour une durée de six semaines, correspond à peu près au double des capacités supplémentaires prescrites de 1 185 tonnes.
- (217) Même si l'on part du principe que les installations ne sont pas exploitées à leur maximum avec un régime 7 jours-3 cycles qu'elles ne sont pas exploitées en permanence pendant les sept jours de la semaine, il reste toujours suffisamment de capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation disponibles pour couvrir les capacités supplémentaires prescrites. Comme le montre la comparaison entre les capacités supplémentaires prescrites de 1 185 tonnes par semaine et les capacités inutilisées existant dans les installations de ZT d'après l'expertise ISPA-RP ⁽⁵³⁾, ZT dispose, la nuit et le week-end, de suffisamment de capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation:

⁽⁵²⁾ Voir les expertises ISPA-NS et ISPA-RP.

⁽⁵³⁾ L'expertise ISPA-NS admet pour la Basse-Saxe que, en moyenne, 86 % de la capacité maximale technique peuvent être utilisés en régime normal. En cas d'épizooties, l'expertise ISPA-NS et l'étude Fraunhofer estiment que, à court terme, la capacité technique totale peut être totalement utilisée. L'expertise ISPA-RP admet, en se référant aux renseignements de ZT, que, à court terme, seule une exploitation horaire équivalente à celle du régime normal est possible.

⁽⁵¹⁾ Dans la suite, il sera toujours fait référence aux capacités supplémentaires fixées à partir de 2010 puisque ZT n'était pas obligée de mettre à disposition des capacités supplémentaires les années précédentes.

Tableau 3

Capacités inutilisées de ZT existantes comparées aux capacités supplémentaires prescrites (chiffres basés sur l'exploitation moyenne dans la période 1998-2009)

Régime	Capacité totale	Capacités inutilisées existantes			Capacités supplémentaires fixées par le règlement	Capacités inutilisées après déduction des capacités supplémentaires
		pour des motifs d'exploitation maximale	pour des motifs d'exploitation	Total		Total
5 jours-2 cycles Capacité maximale	2 160	443		443		
5 jours-3 cycles Capacité maximale	3 240	443	1 080	1 523	1 185	338
7 jours-3 cycles Capacité normale	3 864	443	1 704	2 147		962
7 jours-3 cycles Capacité maximale	4 536	443	2 376	2 819		1 634

(218) Il se confirme donc que ZT — tout comme les entreprises des autres Länder — dispose de suffisamment de capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation afin de couvrir les capacités supplémentaires en cas d'épizootie. Il n'a donc jamais été nécessaire pour ZT de mettre en place des capacités supplémentaires pour disposer d'une réserve en cas d'épizooties. Cette obligation n'a donc pas engendré de coûts nets pour ZT.

(219) L'Allemagne expose toutefois que ZT n'aurait pas eu la possibilité juridique d'intégrer les coûts des capacités inutilisées qui ne servent qu'en cas d'épizooties dans les redevances d'élimination puisque ces capacités supplémentaires bénéficieraient à la collectivité.

(220) Les résultats du sondage effectué dans les Länder et les contrats présentés par la plaignante montrent en revanche que l'ensemble des coûts de capacités est financé sans exception par les recettes d'exploitation, quelles que soient la forme juridique de l'entreprise d'élimination ou les règles de calcul applicables. Cela ressort aussi clairement de l'article 8 de la KAG RP, selon lequel «les coûts à la base des redevances d'utilisation et des contributions récurrentes sont calculés selon les principes de calcul des coûts appliqués par les entreprises». Cela signifie que les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation doivent être intégrés dans les redevances puisqu'ils sont liés dans un lien de causalité avec l'élimination en régime normal de matières attribuées et hors attribution.

(221) Le Bundesverwaltungsgericht lui aussi constate fondamentalement, et justement, dans son arrêt que les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation doivent être financés par les recettes provenant de l'élimination des matières attribuées et hors attribution⁽⁵⁴⁾. Dès lors, si les capacités supplémentaires prescrites peuvent — comme dans le cas de ZT — être couvertes par les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, le versement de contributions ne s'avère pas nécessaire.

(222) Enfin, l'Allemagne justifie encore le versement de contributions par le fait que l'ensemble des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation correspondant au troisième cycle de production en semaine proviendrait de l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires. Sans cette obligation, ZT pourrait exploiter à 100 pour cent sa capacité technique maximale dans le cadre d'un régime 5 jours-3 cycles.

(223) L'Allemagne n'a cependant pas apporté la preuve que, sans l'obligation de mise à disposition des capacités supplémentaires, il n'y aurait eu aucune capacité inutilisée pour des raisons d'exploitation durant la semaine. Il apparaît bien au contraire — par exemple sur la base de l'expertise ISPA-NS — que les exploitations qui éliminent uniquement des matières de catégorie 3 et ne sont donc soumises à aucune obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires disposent d'importantes capacités inutilisées et financent l'ensemble de leurs coûts de capacité à travers leurs rémunérations.

9.3.2. Les capacités inutilisées existantes excèdent les capacités supplémentaires prescrites

(224) Ainsi que le montre le tableau 3, ZT dispose de capacités inutilisées nettement plus élevées que ce qui serait nécessaire pour la mise à disposition des capacités supplémentaires prescrites. Les capacités inutilisées existantes sont, sur le court terme, plus du double de ce qui serait requis en cas d'épizooties. L'illustration 2 indique que, certaines années seulement, la capacité normale en régime 5 jours-2 cycles est restée inexploitée jusqu'à hauteur de 25 %. Les coûts des capacités inutilisées qui ne sont pas demandées pour les capacités supplémentaires prescrites ne peuvent pas être intégrés dans le calcul des coûts nets. Les calculs des coûts nets présentés par l'Allemagne doivent dès lors être rejetés dans la mesure où ils imputent erronément aux capacités supplémentaires les coûts de l'ensemble des capacités inutilisées.

(225) Les enquêtes ISPA-RP et Fraunhofer montrent que les capacités inutilisées existantes de ZT seraient en fait suffisantes pour venir à bout d'une épizootie de fièvre

⁽⁵⁴⁾ Bundesverwaltungsgericht 3 C 44.09, point 31.

aphteuse à l'échelle du Land en l'espace de trois mois. ZT n'a cependant jamais été chargée de la mise à disposition des capacités supplémentaires pour une période de plus de six semaines. Cela veut dire que les membres de ZT ne l'ont jamais amenée à mettre à disposition des capacités supplémentaires à plus long terme au-delà de six semaines afin qu'un phénomène d'épizootie à l'échelle du Land et de plus longue durée puisse être résolu par ZT seule. La comparaison avec la capacité nécessaire en cas d'épizootie de fièvre aphteuse à l'échelle du Land n'est donc pas pertinente ⁽⁵⁵⁾.

- (226) D'autres considérations font apparaître que ZT dispose de capacités d'installations qui excèdent nettement les exigences du règlement: en effet, ZT est obligée par le règlement de transformer les matières attribuées des catégories 1 et 2, ce qui représente en moyenne quelque 900 tonnes par semaine ⁽⁵⁶⁾. Si l'on y ajoute les capacités supplémentaires prescrites de 1 185 tonnes par semaine, ZT aurait donc besoin d'une installation d'une capacité de 2 085 tonnes par semaine en régime 7 jours-3 cycles pour remplir ses obligations découlant du règlement.
- (227) En réalité, ZT dispose d'installations qui lui confèrent une capacité maximale de 4 536 tonnes par semaine. ZT exploite donc des installations dont les capacités atteignent le double de ce qui est nécessaire pour les missions fixées dans le règlement. Puisque ZT dispose de capacités nettement plus élevées que ce qui est nécessaire pour remplir ses mandats publics, l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires ne saurait entraîner pour elle des coûts nets.

9.3.3. Résumé

- (228) Il convient donc de constater en conclusion que l'Allemagne n'a pas pu prouver que l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires avait entraîné pour ZT des coûts nets. Le présent examen a montré que les versements de contributions financent les coûts de capacités inutilisées qui, d'une part, existent pour des raisons d'exploitation en régime normal (et doivent donc être financées à partir des redevances et rémunérations pour ces prestations) ou, d'autre part, sont imputables au fait que les installations de ZT ne sont pas suffisamment exploitées.

9.4. Quatrième critère Altmark

- (229) Selon le quatrième critère Altmark, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée aurait

encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

- (230) Les quatre critères Altmark constituent les conditions à remplir pour faire exception au principe selon lequel des versements de contributions constituent un avantage. Il incombe dès lors à l'État membre d'apporter la preuve que ces critères sont remplis.
- (231) Ni ZT n'a été sélectionnée dans le cadre d'une procédure de marché public, ni l'Allemagne n'a prouvé que ZT était une entreprise moyenne, bien gérée. L'Allemagne n'a donc pas apporté la preuve que le quatrième critère Altmark était rempli. Les redevances élevées pour l'élimination des carcasses animales en Rhénanie-Palatinat et la nécessité d'un financement par une contribution qu'on ne retrouve dans aucun autre Land montrent plutôt que ZT n'est pas une entreprise moyenne, bien gérée.
- (232) Le quatrième critère Altmark n'est donc pas rempli.
- (233) Le Bundesverwaltungsgericht défend le point de vue que le quatrième critère Altmark n'est pas applicable à ZT puisque la contribution ne sert pas à compenser les surcoûts résultant de l'exécution d'une obligation de service public dans le cadre d'une activité soumise par ailleurs aux règles de l'économie de marché, mais à financer l'exécution par les autorités d'une mission publique hors du marché. Pour le Bundesverwaltungsgericht, le fait que l'exécution de la mission incombe aux autorités résulte de la décision politique des collectivités territoriales membres de ZT de confier l'élimination des matières des catégories 1 et 2 dans le cadre d'un mandat de type interne. Le Bundesverwaltungsgericht fonde son interprétation sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire Stadtreinigung Hamburg ⁽⁵⁷⁾.
- (234) De l'avis du Bundesverwaltungsgericht, le quatrième critère Altmark suppose que l'obligation de service public doit être remplie par une entreprise privée. Puisque tel n'est pas le cas dans le cadre d'une passation de marché de type interne, le quatrième critère Altmark ne serait pas applicable aux entreprises qui se sont vu attribuer un marché de type interne ⁽⁵⁸⁾.
- (235) La Commission ne partage pas l'approche juridique du Bundesverwaltungsgericht. Tout d'abord, le quatrième critère Altmark ne contient pas d'élément permettant de conclure qu'il ne s'applique pas à une attribution de marché de type interne. Au contraire, en proposant deux solutions alternatives (soit la procédure de marché public, soit l'analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée), la Cour de justice montre que le quatrième critère Altmark est applicable même lorsqu'il n'y a pas de procédure de marché public, et donc particulièrement dans une situation d'attribution de marché de type interne.

⁽⁵⁵⁾ L'expertise ISPA-NS souligne que la mise à disposition de réserves supplémentaires afin de surmonter en l'espace de trois mois l'apparition d'une épizootie de fièvre aphteuse n'avait jusqu'à présent jamais été prévue dans les plans des autorités compétentes et est d'ailleurs considérée comme irréalisable du point de vue économique (Expertise ISPA-NA, p. 109 et 129).

⁽⁵⁶⁾ Cela représente entre 39 et 58 % des quantités moyennes transformées par ZT dans la période de 1998 à 2009 (voir le tableau 1).

⁽⁵⁷⁾ Arrêt Stadtreinigung Hamburg, précité, points 44 et suivant.

⁽⁵⁸⁾ Bundesverwaltungsgericht 3 C 44.09, précité, points 38 à 39.

- (236) Ensuite, l'arrêt *Stadtreinigung Hamburg* concerne uniquement la question de savoir quand il existe ou non une obligation de procédure de marché public. Il ne permet donc de tirer aucune sorte de conclusion quant au droit des aides d'État. Que du contraire: la deuxième alternative proposée par le quatrième critère Altmark concerne justement le cas où il n'existe aucune obligation de procéder à un appel d'offres.
- (237) De plus, le *Bundesverwaltungsgericht* admet que le monopole territorial comporte pour ZT le fait qu'elle ne se trouve pas en concurrence avec d'autres entreprises et qu'il se peut qu'il n'y ait pas de distorsion de concurrence. La distorsion de concurrence est cependant une caractéristique autonome constitutive de la notion d'aide d'État, qui est distincte de la caractéristique constitutive de l'avantage économique, dans le cadre de laquelle les quatre critères Altmark ont été établis. La caractéristique constitutive de la distorsion de concurrence est remplie dans le cas d'espèce (voir la section 8.3). La Commission a souligné expressément, au point 37 de sa communication relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général [ci-après «la communication SIEG» ⁽⁵⁹⁾], qu'une attribution du mandat à travers une solution de type interne n'exclut pas une distorsion de concurrence.
- (238) Enfin, l'accent mis par le *Bundesverwaltungsgericht* sur le caractère d'autorité de l'activité de ZT soulève la question de savoir si la haute juridiction rejette l'applicabilité du quatrième critère Altmark parce qu'elle part du principe que ZT n'exerce pas une activité économique. Ce postulat aussi est incorrect: ZT offre un service contre rémunération, et exerce de ce fait une activité économique (voir la section 8.2). La Commission a expressément confirmé ce point au considérant 13 de la communication SIEG.

9.5. Conclusion relative à l'existence d'avantages économiques pour ZT

- (239) Contrairement aux conclusions de l'arrêt du *Bundesverwaltungsgericht* et aux arguments de l'Allemagne, les critères de l'arrêt Altmark ne sont pas remplis. Premièrement, les versements de contribution ne peuvent, fondamentalement, se justifier au titre de paiements par l'État de compensations pour les obligations assumées par ZT, puisque tous les coûts liés à ces obligations doivent être couverts par les recettes des redevances. Deuxièmement, il apparaît, à l'opposé de ce qu'affirme l'Allemagne, que l'obligation de mise à disposition de capacités supplémentaires n'a pas entraîné de coûts nets pour ZT. Les coûts indiqués par l'Allemagne se réfèrent soit à des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, qui doivent être couvertes par les recettes des redevances et des productions, soit à des capacités inutilisées qui dépassent les capacités supplémentaires prescrites. Troisièmement, les paramètres de calcul des contributions n'ont, jusqu'en 2010, pas été fixés au préalable avec la transparence nécessaire. Quatrièmement, l'Allemagne n'a pas pu prouver que ZT était une entreprise moyenne, bien gérée.

- (240) Les versements de contributions ont donc entraîné des avantages économiques pour ZT.
- (241) Si les coûts, calculés erronément par l'Allemagne, des capacités supplémentaires sont ventilés en fonction de la part qu'ils représentent dans les différentes prestations fournies — élimination des matières attribuées des catégories 1 et 2, élimination des matières des catégories 1 et 2 du Bade-Wurtemberg et de Hesse, élimination des matières de catégorie 3 —, il est possible de voir en détail quels avantages économiques les versements de contributions ont représentés pour ZT sur les différents marchés.
- (242) Les sections 9.5.1 à 9.5.3 ci-après montreront que les versements de contributions ont, en réalité, compensé des pertes qui sont dues aux raisons suivantes:
- a) transformation de matières de catégorie 3, moins rentable;
 - b) capacités inexploitées;
 - c) les rémunérations de l'élimination en Hesse du Nord et centrale ne couvrent pas les coûts;
 - d) les redevances pour l'élimination des matières attribuées ne couvrent pas les coûts.

9.5.1. Pertes résultant de l'élimination de matières attribuées et hors attribution lors de la ventilation des coûts, en fonction de la part qu'ils représentent, des capacités supplémentaires calculés erronément

- (243) Si l'on se base sur le calcul des résultats de ZT disponible pour les années 2002 à 2009, tous les coûts prétenus des capacités supplémentaires sont ventilés en fonction de la part qu'ils représentent suivant une utilisation des installations sous le régime 5 jours-2 cycles.
- (244) Il y a lieu d'observer premièrement qu'un motif essentiel des coûts élevés des capacités inutilisées réside dans la sous-exploitation des installations de ZT. Il est donc nécessaire, tout d'abord, de ne plus intégrer dans le calcul les coûts résultant de la sous-exploitation en régime normal:
- (245) Comme le montrent les statistiques d'exploitation dans le tableau 3 (voir la colonne «Capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation maximale»), ZT n'a jamais utilisé entièrement les capacités techniques qui sont les siennes en régime 5 jours-2 cycles. Particulièrement à partir de 2002, l'exploitation a fortement baissé en raison de la diminution marquée des quantités de matières attribuées. Afin de mesurer la sous-exploitation, les capacités inutilisées en régime 5 jours-2 cycles seront prises comme critère ci-après. Le point de comparaison pris pour calculer la sous-exploitation sera l'exploitation la plus élevée atteinte en régime 5 jours-2 cycles, à savoir 101 855 tonnes annuelles, en 2002. Il en ressort une sous-exploitation moyenne de 13 pour cent.

⁽⁵⁹⁾ JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

- (246) Comme le montre la colonne «Capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation maximale» du tableau 4, les coûts moyens de la sous-exploitation en régime normal s'élèvent à 434 304 EUR. ZT est tenue d'assumer sa responsabilité d'entreprise pour ces coûts puisqu'ils résultent du fait qu'elle exploite une installation qui n'est pas pleinement utilisée en régime normal.
- (247) Les capacités inutilisées pour des raisons d'exploitations sont rapportées proportionnellement à l'utilisation en régime 5 jours-2 cycles. Tant les prestations attribuées que celles hors attribution représentent donc une part proportionnelle des coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation. Le tableau 4 établit à cet égard une distinction entre les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation liés à la collecte et ceux liés à la transformation.
- (248) En moyenne, il apparaît pour la période de 2002 à 2009 que ZT n'a pu couvrir à partir de ses chiffres d'affaires les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, ni pour les prestations attribuées, ni pour les prestations hors attribution. La «Contribution de couverture II» correspondante montre, pour les prestations hors attribution, une perte annuelle moyenne de 1 198 257 EUR, et pour les prestations attribuées, une perte annuelle moyenne de 1 140 898 EUR:

Tableau 4

Calcul des résultats

(en EUR)

		Animaux trouvés morts	Déchets d'abattoirs	Matières attribuées Colonnes 1 + 2	Matières de catégorie 3	Bade-Wurtem- berg et Hesse	Sous-exploita- tion	Matières hors attribution Colonnes 4 + 5 + 6	Total Colonnes 3 + 7
(1)		Chiffre d'affaires	3 624 234	5 130 693	8 754 926	[...]		[...]	[...]
(2)		Coûts selon ZT	3 624 234	3 877 155	7 501 388	[...]	[...]	[...]	[...]
(3)		Chiffre d'affaires	3 624 234	5 130 693	8 754 926	[...]	[...]	[...]	[...]
(4)	–	Coûts corrigés	3 624 234	5 077 019	8 701 252	[...]	[...]	[...]	[...]
(5)		Contribution de couverture I		53 674	53 674	[...]	[...]	[...]	[...]
(6)	–	Capacités inutilisées pour des raisons d'exploita- tion maximale					[...]	[...]	[...]
(7)	–	Capacités inutilisées pour des raisons d'exploita- tion — Collecte	70 077	236 780	306 857	[...]	[...]	[...]	[...]
(8)	–	Capacités inutilisées pour des raisons d'exploita- tion — Transformation	201 993	685 722	887 715	[...]	[...]	[...]	[...]
(9)		Contribution de couverture II	– 272 071	– 868 828	– 1 140 898	[...]	[...]	[...]	[...]
(10)	–	Coûts fixes non répartis							[...]
(11)		Contribution de couverture III							[...]
(12)	+	Versement de contributions							[...]
(13)		Résultat							[...]

Lignes 1 et 2: Données fournies par ZT

Dans le calcul de ses coûts, ZT ne mentionne pas séparément les recettes pour l'élimination des matières de catégorie 3, mais les déduit, comme les autres recettes de production (p. ex. pour les graisses et huiles), des coûts totaux qui sont ensuite ventilés entre déchets d'abattoirs attribués, matières de catégorie 3 et matières du Bade-Wurtemberg et de Hesse. Puisqu'un calcul séparé est cependant établi dans la suite pour les matières de catégorie 3, les recettes de l'élimination des matières de la catégorie doivent être retirées du calcul des coûts totaux.

Lignes 3 à 5: Calcul de la contribution de couverture I

Afin d'obtenir les coûts corrigés, les recettes du traitement des matières de catégorie 3, déduites, sont ajoutées proportionnellement aux coûts des déchets d'abattoirs attribués, des matières de catégorie 3 et des matières du Bade-Wurtemberg et de Hesse. La différence dans les coûts totaux entre la ligne (2) et la ligne (4) correspond donc aux recettes de l'élimination des matières de catégorie 3, indiquées à la ligne (3).

En raison du manque de données, la Commission n'a pas pu vérifier si ZT a ventilé correctement sur les différentes prestations les coûts totaux indiqués aux lignes (2) ou (3). Il convient de souligner en particulier que l'élimination des carcasses animales représente une part disproportionnée des coûts de capacité. La contribution de couverture I pour les déchets d'abattoirs attribués, les matières de catégorie 3 et les matières du Bade-Wurtemberg et de Hesse pourrait donc être trop élevée.

Lignes 6 à 9: Calcul de la contribution de couverture II

Tout d'abord, la sous-exploitation en régime 5 jours-2 cycles (= capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation maximale) a été décomptée des coûts des capacités supplémentaires. Les autres coûts des capacités supplémentaires sont ensuite partagés proportionnellement entre les quantités effectivement traitées et la sous-exploitation calculée. Dans la mesure où il n'y a pas de collecte dans le Bade-Wurtemberg, les coûts de collecte et de transformation sont traités séparément. Puisque les coûts des capacités inutilisés sont directement comptés en 2009 pour le mandat en Hesse du Nord et centrale, il n'y a pas d'autres coûts ajoutés.

9.5.2. Les versements de contributions financent des pertes liées à l'élimination de matières hors attribution

- (249) Sur les marchés hors attribution, ZT fait face à des concurrents qui doivent financer l'ensemble des coûts de leurs installations à partir de leurs propres chiffres d'affaires. Ni une entreprise en concurrence avec ZT pour les matières de catégorie 3, ni le précédent exploitant en Hesse du Nord et centrale ne peuvent faire appel à un refinancement complémentaire par l'État de leurs capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation ou de la sous-exploitation de leurs installations déterminée par la demande.

9.5.2.1. Pertes liées à l'élimination des matières de catégories 3

- (250) Comme toutes les autres entreprises qui éliminent des matières de catégorie 3 sans mandat public, ZT doit supporter elle-même tous les coûts et risques liés à cette activité.
- (251) ZT élimine des matières de catégorie 3 avec des matières des catégories 1 et 2, et ne peut donc pas atteindre les mêmes recettes de production que si l'élimination des matières de catégorie 3 avait lieu séparément de celles des matières des catégories 1 et 2. Compte tenu de la demande accrue de matières de catégorie 3 pure, les prix que ZT peut obtenir des abattoirs ont cependant fortement chuté. Comme l'expose la plaignante, les entreprises d'élimination de certaines matières de catégorie 3 versent même une rémunération aux abattoirs.
- (252) Cette tendance apparaît nettement à la lumière de l'évolution des recettes par tonne traitée de matières de catégorie 3: si ZT pouvait encore atteindre une recette par tonne de [...] EUR, celle-ci, après une baisse continue, ne s'élevait plus qu'à [...] EUR en 2009. Cela représente un recul de la recette par tonne de presque 70 % en sept ans.

Illustration 1

Évolution des contributions de couverture pour les matières de catégorie 3 de 2000 à 2009 (en EUR)

[...]

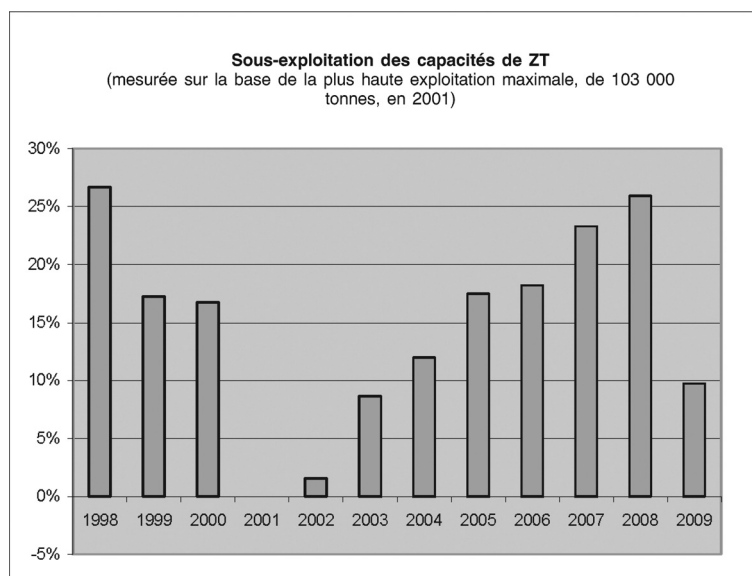
- (253) La transformation de matières de catégorie 3 est donc devenue ces dernières années une activité de moins en moins profitable pour ZT. Alors qu'elle pouvait encore couvrir ses coûts directs jusqu'en 2004, l'élimination des matières de catégorie 3 n'a plus, dans les années suivantes, apporté de contribution positive à la couverture des coûts des capacités inutilisées.
- (254) En calculant que les recettes que ZT peut obtenir de l'élimination des matières de catégorie 3 sont supérieures aux coûts directs, l'Allemagne est dans l'erreur. Elle prend comme hypothèse pour ses calculs les coûts qui sont déjà diminués des recettes (voir la ligne 2 du tableau 4), au lieu de se baser — comme il serait correct — sur les coûts effectivement exposés (voir les coûts corrigés à la ligne 4 du tableau 4).
- (255) ZT admet manifestement les pertes durables qui résultent de l'élimination, moins rentable, des matières de catégorie 3 pour maintenir l'exploitation de ses installations.

9.5.2.2. Pertes liées à la sous-exploitation

- (256) Un autre motif essentiel des pertes de ZT réside dans le fait que les installations ont été mal exploitées la plupart des années. Cette sous-exploitation, en régime 5 jours-2 cycles, s'est élevée certaines années jusqu'à plus de 25 % par rapport à la meilleure exploitation en 2001. Il n'y a qu'en 2001 et 2002, grâce à la crise de l'EST, qu'une meilleure exploitation a pu être atteinte, sans toutefois qu'il faille recourir, même ces années-là, aux capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation pendant la nuit ou le week-end.

Illustration 2

Sous-exploitation des capacités normales de ZT en régime 5 jours-2 cycles, de 1998 à 2009



(257) Le motif de la nette sous-exploitation observée après 2002 se situe dans la contraction des cheptels et donc des quantités de matières attribuées, qui se sont réduites de plus de 35 pour cent entre 2002 et 2009. ZT a tenté d'exploiter les capacités ainsi libérées par une rentrée accrue de matières hors attribution. Cependant, seules la participation à la procédure de marché public pour la Hesse du Nord et centrale et l'obtention de ce marché lui ont permis de se rapprocher à nouveau de son niveau d'exploitation de 2002/2003.

9.5.2.3. Pertes liées à la procédure de marché public en Hesse du Nord et centrale

(258) Dans la mesure où ZT opère l'élimination en Hesse du Nord et centrale seulement depuis 2009, l'on ne dispose que de peu de données sur les résultats de ce mandat. Le calcul des coûts de 2009 présenté laisserait entrevoir que le nouveau mandat a produit une contribution de couverture positive, après déduction des coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation, d'environ 200 000 EUR.

(259) Les documents de la procédure de marché public amènent toutefois à conclure que ZT a présenté une offre située sous ses coûts réels. Comme l'explique elle-même l'Allemagne, les intérêts que ZT paie pour ses crédits bancaires sur supérieurs aux intérêts calculés sur lesquels s'est basée ZT, conformément aux règles de calcul, dans la procédure de marché public. Cela veut dire que ZT ne s'attend pas à pouvoir couvrir l'ensemble des coûts des intérêts sur les capitaux empruntés, ni à produire un rendement adéquat sur ses capitaux propres.

(260) La totalité des intérêts sur les capitaux empruntés s'élève à 1,07 million d'EUR par an pour ZT. Se basant sur la part des quantités de matières éliminées provenant de Hesse du Nord et centrale dans les capacités totales, si l'on admet qu'environ un quart des coûts des capitaux empruntés sont imputables au mandat reçu en Hesse du Nord et centrale, l'on parvient à une part de coûts de 0,26 million d'EUR, comparé au 0,16 million d'EUR que ZT a pris comme base pour le calcul des redevances en Hesse du Nord et centrale. À ces intérêts sur les capitaux empruntés de 0,10 million d'EUR, non couverts, s'ajoutent encore les intérêts non couverts sur les capitaux propres.

(261) Un entrepreneur en économie de marché n'aurait donc pas présenté une offre qui, dès l'abord, ne couvre pas les coûts attendus de ses capitaux. Ce constat n'est nullement affecté par l'évocation répétée par l'Allemagne de prétendues règles de calcul des redevances qui ne permettraient pas de comptabiliser la totalité des coûts. Aucun entrepreneur privé ne peut être obligé ou ne serait prêt à effectuer des prestations à des prix qui ne lui permettraient pas de couvrir ses coûts et de générer un bénéfice raisonnable.

(262) Même si l'on se base sur le calcul des coûts présenté pour 2009, selon lequel une contribution de couverture positive d'environ 200 000 EUR se dégage, les contributions de couverture attendues pour la durée du mandat, de 10 ans, ne compensent pas les pertes liées à la sous-exploitation, qui s'élevaient à quelque 700 000 EUR en

moyenne annuelle à partir de 2002. Un entrepreneur en économie de marché n'aurait pas maintenu des capacités sous-exploitées sur une si longue période.

(263) Concernant les matières hors attribution, il apparaît donc que, grâce aux contributions, ZT, d'une part, met sur le marché des capacités à des prix qui se situent en dessous de ces coûts, et d'autre part, maintient pendant des années des capacités sous-exploitées dont les recettes futures ne peuvent compenser les pertes liées à la sous-exploitation durant les années précédentes. Il apparaît donc que ZT a maintenu sur le marché des capacités qu'une entreprise d'élimination agissant en économie de marché n'aurait pas pu se permettre.

9.5.3. Les versements de contributions financent des pertes liées à l'élimination de matières attribuées

(264) Les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation qui proviennent de l'élimination de matières attribuées doivent être couverts par les recettes des redevances. À cet égard, ZT doit, comme toutes les autres entreprises chargées de l'élimination de matières obligatoires, veiller sous sa propre responsabilité à ce que cette mission soit remplie selon des critères économiques grâce à une gestion d'entreprise adéquate. Un paiement compensatoire complémentaire l'exonérerait de cette responsabilité économique.

(265) Les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation doivent dès lors être répartis sur l'élimination des animaux trouvés morts et des déchets d'abattoirs. Il existe dans les Länder différentes approches sur la manière dont les coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation doivent être répartis entre l'élimination des déchets d'abattoirs et celle des carcasses animales. Dans certains Länder, l'élimination des animaux trouvés morts se voit attribuer une part plus élevée des coûts des capacités inutilisées que l'élimination des déchets d'abattoirs. Dans la mesure où ni le règlement relatif aux redevances, ni le règlement de ZT ne fixent une clé de répartition applicable, les coûts des capacités inutilisées sont répartis proportionnellement.

9.5.3.1. Les prix de l'élimination des déchets d'abattoirs ne couvrent pas les coûts

(266) Comme l'Allemagne l'a elle-même expliqué, ZT se trouve en concurrence avec d'autres entreprises d'élimination pour l'élimination des déchets d'abattoirs. Le montant des redevances pour l'élimination des déchets d'abattoirs attribués influence le taux de séparation pratiqué par les abattoirs, et donc la quantité de matières séparées de catégorie 3 disponibles pour les autres entreprises d'élimination.

(267) Alors que, en moyenne, les recettes arrivent tout juste à couvrir les coûts directs, un cadre analogue à celui des contributions de couverture pour les matières de catégorie 3 se dessine au cours du temps: jusqu'en 2004, les recettes dépassaient les coûts directs. Cependant, à partir de 2005, avec le nouveau règlement sur les redevances, qui a conduit à une contraction des recettes moyennes par tonne de 160 EUR à 116 EUR — soit de 27,5 pour cent —, les coûts directs n'ont plus pu

être couverts dans les années suivantes et donc aucune contribution à la couverture des coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation n'a pu être obtenue. C'est en 2009 seulement qu'une contribution de couverture positive a pu être à nouveau observée (voir le tableau 4).

- (268) Sans les versements de contributions, ZT n'aurait manifestement pas pu maintenir cette politique de prix. Tout comme pour les déchets d'abattoirs de catégorie 3, ZT a accepté à partir de 2005 des prix qui ne couvriraient même pas ses coûts directs afin de pouvoir continuer à exploiter ses installations. Dans l'ensemble, une contribution de couverture nettement négative — après déduction des coûts des capacités inutilisées pour des raisons d'exploitation — se dégage pour les matières attribuées, puisqu'elle s'élève à environ 13 pour cent du chiffre d'affaires (voir le tableau 4).

9.5.3.2. Renforcement de la situation de monopole dans le territoire de compétence grâce aux versements directs de contributions

- (269) L'Allemagne est d'avis que les versements de contributions n'ont pas constitué d'avantage économique pour ZT puisque le fait que l'État accorde directement à l'entreprise d'élimination une indemnisation pour la mise à disposition de capacités supplémentaires ou la finance indirectement à travers une aide d'État EST au responsable de production ne fait aucune différence. Dans ce dernier cas, les coûts des capacités supplémentaires seraient certes intégrés dans les redevances mais, dans le même temps, les responsables de production en seraient exonérés au moyen d'une aide d'État d'autant plus élevée. Dans les deux cas, les finances publiques supportent une part importante de la charge, ce qui rend déterminant en fin de compte l'analyse au regard du droit de la concurrence.
- (270) Premièrement, il convient de rappeler à nouveau (voir la section 2.5.3) que ZT reçoit les contributions en sus des aides d'État EST accordées aux éleveurs. De plus, ZT reçoit déjà, à travers les aides d'État EST en Rhénanie-Palatinat, une aide plus élevée, comparativement, qu'en Hesse du Nord et centrale, puisque le prix à la tonne — et donc la base de l'aide d'État EST — se situe, avec 212 EUR, nettement en dessous du prix à la tonne de 390 EUR en Rhénanie-Palatinat. Il n'est manifestement pas vrai que les éleveurs du territoire de compétence profitent de redevances moins élevées grâce aux versements de contribution.
- (271) Deuxièmement, les lignes directrices EST exigent expressément la preuve que les aides d'État ne bénéficient pas aux entreprises de production en aval⁽⁶⁰⁾. Cependant, comme l'examen effectué aux sections 9.5.2 et 9.5.3 ci-dessus le montre, ZT utilise effectivement les contributions pour financer les pertes résultant de sa politique de prix, ses capacités sous-exploitées ou d'autres carences de sa gestion d'entreprise.

- (272) L'Allemagne n'est donc manifestement pas en mesure de démontrer que les versements de contributions bénéficient aux éleveurs au titre de dédommagement des coûts de l'élimination des animaux trouvés morts. Au contraire, la question se pose de savoir si les éleveurs ne profiteraient pas, sans les versements de contributions, de redevances moins élevées vu que ZT serait alors exposée plus tôt à une plus forte pression économique afin d'adapter ses capacités et sa gestion d'entreprise aux réalités du marché.

9.5.4. Résumé

- (273) L'Allemagne ne peut pas prouver que les versements de contributions à ZT sont justifiés au titre de compensation au moyen de ressources d'État pour les obligations résultant du règlement de ZT. Les critères de l'arrêt Altmark ne sont pas remplis.
- (274) Un examen approfondi du calcul des recettes et des coûts de ZT fait apparaître au contraire que les versements de contributions procurent à ZT des avantages économiques pour l'élimination des matières attribuées et de matières hors attribution.

- (275) Les versements de contributions constituent donc des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

10. APPRÉCIATION DE L'INFRACTION À L'ARTICLE 108, PARAGRAPHE 3, DU TFUE

- (276) Les contributions que ZT reçoit depuis 1979 n'ont pas été notifiées à la Commission conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Elles constituent donc, au regard de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, des aides d'État illégales.
- (277) Une exemption de notification telle que visée par la décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général [ci-après «la décision SIEG de 2005»⁽⁶¹⁾] ou par la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [ci-après «la décision SIEG de 2011»⁽⁶²⁾] n'est pas applicable en l'espèce puisque, comme cela a été expliqué dans la section 9, ZT n'a pas été chargée d'exécuter un service d'intérêt économique général. En effet, l'élimination des matières des catégories 1 et 2, la mise à disposition de capacités supplémentaires et l'élimination des matières de catégorie 3 ne constituent pas des services d'intérêt économique

⁽⁶⁰⁾ Voir le considérant 39.

⁽⁶¹⁾ JO L 312 du 29.11.2005, p. 67.

⁽⁶²⁾ JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

général. De plus, pour la période de 1979 à 2010, le deuxième critère Altmark n'est pas rempli, et pour la totalité de la période à partir de 1979, le troisième critère Altmark n'est pas rempli. Ce sont ainsi les conditions nécessaires visées aux articles 4 et 5 de la décision SIEG de 2005 et aux articles 4 et 5 de la décision SIEG de 2011 qui ne sont pas satisfaites pour exempter l'octroi des contributions de l'obligation de notification.

11. APPRÉCIATION DE LA COMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 106, PARAGRAPHE 2, DU TFUE

- (278) Conformément à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du TFUE. L'article 106, paragraphe 2, du TFUE prévoit cependant une exception aux règles du TFUE dans le cas où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait des missions imparties. Cette exception ne s'applique sur si le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- (279) Selon le point 69 de l'encadrement SIEG, la Commission applique les principes énoncés dans ce texte à toute aide illégale sur laquelle elle statue après le 31 janvier 2012, même si cette aide a été octroyée avant cette date. Dès lors que les versements de contributions constituent des aides d'État illégales, l'encadrement SIEG doit être appliqué.
- (280) Comme cela a été expliqué dans la section 8.1, ZT n'est pas chargée de l'exécution d'un service d'intérêt économique général puisque l'élimination des matières des catégories 1 et 2, la mise à disposition de capacités supplémentaires et l'élimination des matières de catégorie 3 ne constituent pas des services d'intérêt économique général. Pour cette raison déjà, une compatibilité des versements de contributions sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE ou de l'encadrement SIEG est exclue.
- (281) En accord avec les deuxième et troisième critères Altmark, une aide d'État ne doit être considérée, selon l'encadrement SIEG, compatible avec l'article 106, paragraphe 2, du TFUE que si un mandat fixant les méthodes de calcul de la compensation existe (section 2.3) et si le montant de l'aide d'État ne dépasse pas les coûts nets de l'obligation de service public (section 2.8).
- (282) Cela a été expliqué dans la section 9.2: pour la période de 1979 à 2009, le deuxième critère Altmark n'est pas rempli, et pour la totalité de la période, le troisième critère Altmark n'est pas rempli. Par conséquent, les sections 2.3 (pour la période de 1979 à 2009) et 2.8 (pour l'ensemble de la période) de l'encadrement SIEG ne sont pas respectées.
- (283) Les contributions ne peuvent donc pas être justifiées en tant qu'aide d'État pour la mise à disposition des capacités supplémentaires dans le territoire de compétence au titre de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de l'encadrement SIEG.

12. APPRÉCIATION DE LA COMPATIBILITÉ AVEC L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT c), DU TFUE, EN TANT QU'AIDE D'ÉTAT AU FINANCEMENT DES COÛTS D'ÉLIMINATION DES ANIMAUX TROUVÉS MORTS ET DES DÉCHETS D'ABATTOIRS

- (284) Les contributions constituent des aides au fonctionnement qui sont généralement interdites⁽⁶³⁾. La charge de la preuve de la compatibilité de telles aides incombe dès lors à l'État membre.
- (285) Les lignes directrices EST et les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013 interdisent par principe les aides portant sur les coûts d'élimination des déchets d'abattoirs et autorisent les aides portant sur les coûts d'élimination des animaux trouvés morts, uniquement à la condition que ces aides bénéficient exclusivement aux éleveurs. Les entreprises en aval — comme les abattoirs ou les entreprises d'équarrissage — ne peuvent en aucun cas se retrouver bénéficiaires des aides⁽⁶⁴⁾.
- (286) Les aides portant sur les coûts d'élimination des animaux trouvés morts peuvent, certes, pour des raisons de simplification administrative, être versées directement aux entreprises d'équarrissage, mais il doit être démontré que la totalité de l'aide bénéficie aux éleveurs⁽⁶⁵⁾.
- (287) Cependant, comme l'a déjà montré l'examen à la section 9, les versements de contributions procurent des avantages économiques à ZT et ne favorisent justement pas les éleveurs du territoire de compétence à ZT, lesquels doivent même payer pour l'élimination des animaux trouvés morts des redevances plus élevées que, par exemple, en Hesse du Nord et centrale. L'Allemagne ne peut donc pas prouver que les versements de contributions ont été transférés dans leur intégralité aux éleveurs.
- (288) De plus, la décision de la Commission N 15/04 du 6 juillet 2004, par laquelle a été approuvé le régime d'aide destiné à dédommager les éleveurs du territoire de compétence à ZT pour les coûts d'élimination des animaux trouvés morts dans la période 1998 à 2013, dispose qu'il ne peut y avoir aucun cumul entre le régime d'aide autorisé et d'autres aides d'État.
- (289) Pour les aides qui ont été octroyées illégalement avant le 1^{er} janvier 2003, la section VI des lignes directrices EST prévoit des dérogations:
 - a) Les aides visant à couvrir les coûts de l'élimination d'animaux trouvés morts peuvent être autorisées jusqu'à 100 %, même si elles ont été octroyées aux niveaux de la production, de la transformation et de la commercialisation.
 - b) En outre, les aides liées à l'élimination des déchets d'abattoirs sont, exceptionnellement, compatibles avec le marché intérieur, si le caractère de courte durée de ces aides et la nécessité de respecter à long terme le principe du pollueur payeur ont été pris en considération.

⁽⁶³⁾ Arrêt du 19 septembre 2000 dans l'affaire C-156/98, Commission/Allemagne, Rec. 2000, p. I-6857.

⁽⁶⁴⁾ Voir le considérant 39.

⁽⁶⁵⁾ Voir la note de bas de page 16.

- (290) Ces exceptions ne sont pas applicables en l'espèce: les versements de contributions n'ont pas été limités aux coûts d'élimination des animaux trouvés morts, lesquels sont de toute façon financés pour la plus grande partie à travers le régime des aides d'État visées par les lignes directrices Secteur agricole 2007-2013, et, concernant les déchets d'abattoirs, les versements de contributions ne représentent pas une mesure prise à court terme et limitée dans le temps.
- (291) Enfin, il convient aussi de souligner que l'Allemagne elle-même n'a pas avancé de motifs en faveur de la compatibilité des versements de contributions au regard des lignes directrices EST et des lignes directrices Secteur agricole 2007-2013.
- (292) Puisque les versements de contributions ont favorisé ZT, ils ne peuvent être considérés comme des aides d'État compatibles avec l'article 107, paragraphe 3, point c), au sens des lignes directrices EST et des lignes directrices Secteur agricole 2007-2013.

13. APPRÉCIATION DE LA COMPATIBILITÉ DE LA CONTRIBUTION AVEC L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT c), EN TANT QU'AIDE À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

- (293) Les contributions constituent des aides au fonctionnement qui sont généralement interdites⁽⁶⁶⁾. La charge de la preuve de la compatibilité de telles aides incombe dès lors à l'État membre. L'Allemagne a fait valoir que les contributions constituent des aides à la protection de l'environnement.
- (294) Conformément au point 132 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, les aides à l'investissement accordées aux entreprises qui réparent les atteintes à l'environnement par la réhabilitation de sites contaminés sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, pour autant qu'elles conduisent à une amélioration de la protection de l'environnement. Il y a cependant lieu de tenir compte du principe du pollueur-payeur ancré à l'article 191, paragraphe 2, du TFUE et dans les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement. Selon le point 132 de ces dernières, le pollueur doit financer la réhabilitation, et aucune aide d'État ne peut être accordée. Afin de désigner qui est le pollueur, il convient de baser sur les dispositions du droit national identifiant la personne responsable.
- (295) La date déterminante pour l'appréciation de la responsabilité au regard du droit national est définie selon le droit applicable au moment de la délivrance de la décision des autorités.
- (296) L'Allemagne ne l'a pas contesté: les injonctions d'assainissement du 21 avril 1997, pour le site désaffecté de Sohrschied, et du 31 mars 1998, pour le site désaffecté de Sprendlinge-Gensing, ont obligé ZT, identifiée en tant que pollueur suivant le droit national applicable à ce

moment, à l'assainissement complet des deux sites désaffectés. Selon le droit allemand, ZT est donc responsable en tant que pollueur pour les coûts d'élimination des contaminations du sol des deux sites désaffectés. L'Allemagne fait valoir que, conformément à l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000⁽⁶⁷⁾, le financement des coûts d'assainissement au-delà de la limite de responsabilité par la contribution doit être considéré comme une aide d'État compatible puisque la responsabilité des personnes privées est limitée par cet arrêt à la valeur courante du terrain.

- (297) L'argumentation de l'Allemagne est cependant erronée. Tout d'abord, l'arrêt du Bundesverfassungsgericht produit seulement un effet «inter partes», c'est-à-dire entre les parties à la procédure. Mais surtout, un changement dans la jurisprudence de la juridiction suprême ne fonde ni la modification de la situation juridique, ni, par conséquent, un motif de révision, au sens de l'article 51, paragraphe 1, point 1, de la loi sur la procédure administrative, des actes administratifs ayant déjà la force exécutoire.
- (298) Selon la pratique allemande en matière de jurisprudence, l'arrêt du Bundesverfassungsgericht ne modifie rien au fait que, au moment de l'injonction d'assainissement, l'ensemble des pollueurs était responsable pour les coûts d'assainissement dans leur totalité. Aucun pollueur n'aurait donc pu, après l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000, se soustraire à sa responsabilité intégrale de pollueur par rapport à une injonction reçue et devenue exécutoire avant cette date.
- (299) Eu égard à l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000 invoqué par l'Allemagne, ZT est donc responsable dans le cas des sites désaffectés de Sprendlingen-Gensing et Sohrschied.
- (300) Dans la mesure où ZT n'a pas formé de recours contre les injonctions d'assainissement, celles-ci ont acquis leur force exécutoire et sont inattaquables. Si l'Allemagne devait désormais contester fondamentalement, a posteriori, la responsabilité de ZT dans le cas du site Sohrschied, cette argumentation ne peut être suivie. Il incombait en effet à ZT de former un recours contre l'injonction d'assainissement du 21 avril 1997 et de ne pas laisser celle-ci acquérir sa force exécutoire. La Commission n'a pas non plus pour mission de révéifier dans la perspective du principe du pollueur-payeur une décision exécutoire d'une autorité nationale au sujet de la responsabilité au regard du droit national.
- (301) S'ajoute à cela le fait que l'Allemagne reconnaît elle-même que l'arrêt du Bundesverfassungsgericht du 16 février 2000 ne s'applique qu'aux personnes privées, et non aux personnes morales de droit public. Cette situation résulte du fait que la base juridique de la limitation de responsabilité est le droit de la propriété. Les personnes morales de droit public ne peuvent cependant pas invoquer ce droit. Il est donc incontestable que, selon le droit national, ZT est intégralement responsable pour les charges anciennes.

⁽⁶⁶⁾ Arrêt du 19 septembre 2000 dans l'affaire Commission/Allemagne, précité.

⁽⁶⁷⁾ Voir le considérant (134).

(302) Une éventuelle inégalité de traitement entre personnes morales de droit privé et personnes morales de droit public dans l'ordre juridique de l'État membre ne peut être invoquée dans le cadre des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement. Celles-ci se réfèrent en effet exclusivement au droit national en matière de responsabilité pour les charges anciennes.

(303) Puisque, selon le droit allemand, ZT est entièrement responsable pour les coûts d'assainissement des deux sites désaffectés, la contribution ne peut, au sens des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, être considérée comme une aide compatible avec le marché intérieur selon l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

14. CONCLUSIONS

(304) Les versements de contributions accordés à ZT depuis 1979 constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'Allemagne a octroyé les versements de contribution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

(305) Ils ne peuvent être déclarés compatibles avec le marché intérieur ni sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, ni sur la base de l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

(306) Conformément à l'article 1, point b), alinéa iv, du règlement (CE) n° 659/1999, en combinaison avec l'article 15, paragraphe 3, de ce même règlement, toute aide d'État à l'égard de laquelle le délai de récupération a expiré est réputée être une aide existante. Selon l'article 15 du règlement cité, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans. Le délai de récupération commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, et est interrompu par toute mesure prise par la Commission à l'égard de ladite aide illégale. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai.

(307) Les juridictions de l'Union ont décidé que le délai de récupération peut ne pas être interrompu uniquement par une procédure formelle, mais qu'une demande de renseignements constitue également une mesure conduisant à une interruption du délai de récupération⁽⁶⁸⁾.

(308) La plaignante a attaqué le versement de contributions à ZT en janvier 2008, et une demande de renseignements a été transmise à l'Allemagne le 26 mai 2008. Cette demande de renseignements a interrompu le délai de récupération. L'ensemble des versements de contributions que ZT a reçus avant le 26 mai 1998 est dès lors considéré comme des aides existantes. En revanche, l'ensemble des versements de contributions que ZT a reçus après le 26 mai 1998 constitue de nouvelles aides.

(309) Conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit de l'Union. Dans le cas d'espèce, la question est posée de savoir si l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht du 16 décembre 2010 a suscité chez ZT des espérances fondées quant au fait que les versements de contributions n'étaient pas des aides d'État.

(310) La Commission constate que l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht ne se référerait qu'aux versements de cotisation de 2010. Tout au plus, les espérances fondées pourraient se rapporter aux seuls versements de cotisations de 2010 (et des années suivantes, si le règlement de ZT devait rester inchangé).

(311) Mais même pour l'année 2010 (et, le cas échéant, pour les années suivantes), l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht ne pouvait faire naître des espérances fondées chez ZT. Selon une jurisprudence constante, le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime appartient à tout justiciable dans le chef duquel une institution de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître à son égard des espérances fondées⁽⁶⁹⁾. Constituent de telles assurances, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont communiqués, des renseignements précis, inconditionnels et concordants⁽⁷⁰⁾.

(312) Dans le cas d'espèce, la Commission n'a cependant pas fourni de telles assurances mais a, au contraire, adopté la décision d'ouverture le 20 juillet 2010.

(313) Le Bundesverwaltungsgericht n'est pas une institution de l'Union. Selon une jurisprudence constante, dans le cadre du contrôle du respect par les États membres des obligations mises à leur charge par les articles 107 et 108 du TFUE, les juridictions nationales et la Commission remplissent des rôles complémentaires et distincts⁽⁷¹⁾. Tandis que l'appréciation de la compatibilité de mesures d'aide avec le marché commun relève de la compétence exclusive de la Commission, agissant sous le contrôle de la Cour, les juridictions nationales veillent à la sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'État à la Commission prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Arrêt du 10 avril 2003 dans l'affaire T-366/00, Scott/Commission, Rec. 2003, p. II-1763; arrêt du 6 octobre 2005 dans l'affaire C-276/03 P, Scott/Commission, Rec. 2005, p. II-8437.

⁽⁶⁹⁾ Arrêt du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan/Commission, non encore publié au Recueil, point 63; arrêt du 24 novembre 2005 dans l'affaire C-506/03, Allemagne/Commission, non encore publié au Recueil, point 58; arrêt du 18 juillet 2007 dans l'affaire C-213/06 P, AER/Karatzoglou, Rec. 2007, p. I-6733, point 33.

⁽⁷⁰⁾ Arrêt du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan/Commission, non encore publié au Recueil, point 63; arrêt du 16 décembre 2008 dans l'affaire C-47/07 P, Masdar/Commission, Rec. 2008, p. I-9761, points 34 et 81.

⁽⁷¹⁾ Arrêt du 11 juillet 1996 dans l'affaire C-39/94, SFEI e. a., Rec. 1996, p. I-3547, point 41; arrêt du 11 octobre 2003 dans les affaires jointes C-261/01 et C-262/01, van Calster et Cleeren, Rec. 2003, p. I-12249, point 74.

⁽⁷²⁾ Arrêt du 11 octobre 2003 dans les affaires jointes C-261/01 et C-262/01, van Calster et Cleeren, Rec. 2003, p. I-12249, point 75.

(314) En l'espèce, le Bundesverwaltungsgericht a prononcé un arrêt sur une mesure au sujet de laquelle la Commission avait déjà ouvert une procédure formelle d'examen. Conformément à une jurisprudence constante, la décision d'ouverture doit conduire l'État membre à suspendre le versement des aides ⁽⁷³⁾. De plus, le Bundesverwaltungsgericht a rendu son arrêt, qu'il a motivé entre autres par la prétendue non-applicabilité du quatrième critère Altmark, sans renvoyer l'affaire à la Cour de justice de l'Union dans le cadre d'une demande de décision préjudicielle.

(315) Compte tenu de ces circonstances, la Commission est d'avis que l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht ne répond pas à la définition de «renseignements précis, inconditionnels et concordants».

(316) Le remboursement des versements de contributions ne va donc pas à l'encontre des principes généraux du droit de l'Union en matière de protection de la confiance légitime

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les versements de contributions que l'Allemagne a accordés illégalement depuis le 1^{er} janvier 1979, à la Zweckverband Tierkörperbeseitigung en Rhénanie-Palatinat, en Sarre, dans l'arrondissement Rheingau-Taunus et dans l'arrondissement Limburg-Weilburg — ci-après: le bénéficiaire —, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, constituent une aide d'État et sont incompatibles avec le marché intérieur.

Article 2

1. L'Allemagne est tenue de recouvrer immédiatement auprès du bénéficiaire l'aide visée à l'article 1^{er} qui a été versée depuis le 26 mai 1998.

2. Les montants d'aide à rembourser doivent inclure les intérêts échus à partir de la mise à disposition de l'aide visée à l'article 1^{er} aux bénéficiaires, jusqu'à la date du remboursement effectif.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁷⁴⁾.

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

Article 3

L'Allemagne veille à ce que les aides visées à l'article 2, paragraphe 1, soient remboursées dans un délai de quatre mois à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 4

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

- a) le montant total (capital et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
- b) une description détaillée des mesures déjà prises ou prévues pour se conformer à la présente décision;
- c) les documents prouvant que le bénéficiaire a reçu l'injonction de remboursement de l'aide.

2. L'Allemagne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour exécuter la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises ou prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

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

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Pour la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président

⁽⁷³⁾ Arrêt du 9 octobre 2001 dans l'affaire C-400/1999, Italie/Commission, Rec. 2001, p. I-7303, point 59.

⁽⁷⁴⁾ JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.