

DÉCISION (UE) 2016/1126 DE LA COMMISSION**du 4 avril 2016****sur l'aide d'État SA. 35484 (2013/C) [ex SA. 35484 (2012/NN)] relative aux activités de contrôle sanitaire général exécutées au titre de la loi sur le lait et les matières grasses***[notifiée sous le numéro C(2016) 1878]***(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément à la disposition précitée ⁽¹⁾, et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettres du 28 novembre 2011 et du 27 février 2012, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a demandé à l'Allemagne des informations complémentaires concernant le rapport annuel de 2010 sur les aides d'État dans le secteur agricole, transmis par l'Allemagne conformément à l'article 26 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ⁽²⁾. L'Allemagne a répondu aux questions de la Commission par lettres du 16 janvier 2012 et du 27 avril 2012. Au regard des réponses de l'Allemagne, il est apparu que celle-ci avait accordé une aide d'État au secteur laitier allemand, au titre de la loi sur le lait et les matières grasses de 1952 (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten, ci-après la «MFG»).
- (2) Par lettre du 2 octobre 2012, la Commission a informé l'Allemagne que les mesures en cause avaient été enregistrées en tant qu'aide non notifiée sous le numéro SA.35484 (2012/NN). Par lettres du 16 novembre 2012 et des 7, 8, 11, 13, 14, 15 et 19 février, 21 mars, 8 avril, 28 mai, 10 et 25 juin et 2 juillet 2013, l'Allemagne a fourni de plus amples informations.
- (3) Par lettre du 17 juillet 2013 [C(2013) 4457 final], la Commission a communiqué à l'Allemagne sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽³⁾ à l'égard de certaines sous-mesures exécutées au titre de la loi sur le lait et les matières grasses (ci-après la «décision d'ouverture de la procédure»). Dans la même lettre, la Commission a conclu que d'autres sous-mesures étaient compatibles avec le marché intérieur, soit pour la période du 28 novembre 2001 au 31 décembre 2006, soit pour la période commençant au 1^{er} janvier 2007, soit pour les deux périodes, ou que des sous-mesures supplémentaires ne constituaient pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ou n'entraient pas dans le champ d'application des dispositions relatives aux aides d'État.
- (4) En ce qui concerne les sous-mesures faisant l'objet de la présente décision, à savoir les sous-mesures de contrôle sanitaire général désignées dans la décision d'ouverture de la procédure en tant que sous-mesures de surveillance des substances nocives ⁽⁴⁾, BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 et TH 8 (ci-après les «sous-mesures»), la Commission a indiqué que ces sous-mesures semblaient avoir toutes les caractéristiques d'une aide d'État et a demandé à l'Allemagne de présenter ses observations et de fournir toutes les informations pouvant être utiles à l'évaluation de l'aide pour la période depuis le 28 novembre 2001.

⁽¹⁾ JO C 7 du 10.1.2014, p. 8.

⁽²⁾ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9).

⁽³⁾ Avec effet au 1^{er} décembre 2009, les articles 107 et 108 du TFUE ont remplacé les articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Les articles 87 et 88 du TCE et les articles 107 et 108 du TFUE sont substantiellement identiques. Dans le cadre de la présente décision, les références aux articles 87 et 88 du TCE doivent être comprises, le cas échéant, comme des références aux articles 107 et 108 du TFUE. Le TFUE a également introduit certaines modifications de terminologie, telles que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE est utilisée dans la présente décision.

⁽⁴⁾ Bien que la brève description des mesures BW 9 et RP 3 figurant à l'annexe de la décision d'ouverture de la procédure fasse également référence à d'autres contrôles de la qualité, les informations supplémentaires soumises par l'Allemagne ont néanmoins révélé que ces mesures concernaient uniquement la surveillance des substances nocives, qui font l'objet de la présente décision, et pas d'autres contrôles de la qualité.

- (5) Par lettre du 20 septembre 2013, l'Allemagne a formulé ses observations sur la décision d'ouverture de la procédure.
- (6) La décision d'ouverture de la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽¹⁾. La Commission a invité les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois. La Commission a reçu dix communications d'observations de la part de parties intéressées portant sur les sous-mesures visées au considérant 4. Ces observations reçues ont été transmises à l'Allemagne par lettres des 27 février, 3 mars et 3 octobre 2014. L'Allemagne ne s'est pas exprimée sur ces observations.

2. DESCRIPTION DU RÉGIME

- (7) La MFG est une loi fédérale allemande entrée en vigueur en 1952. Elle fixe le cadre juridique des sous-mesures et sa validité dans le temps n'est pas limitée.
- (8) L'article 22, paragraphe 1, de la MFG habilite les États fédéraux allemands (ci-après: les «Länder») à imposer un prélèvement sur le lait au niveau des laiteries, en fonction des quantités de lait livrées.
- (9) L'article 22, paragraphe 2, de la MFG prévoit que les ressources tirées du prélèvement sur le lait ne peuvent être utilisées que pour:
- la promotion et la préservation de la qualité, sur la base de dispositions d'exécution déterminées;
 - l'amélioration de l'hygiène au cours de la production, de la livraison, du traitement, de la transformation et de la distribution du lait et des produits laitiers;
 - le contrôle des caractéristiques de production laitière;
 - l'apport de conseils aux exploitations sur des questions relatives au secteur de la production laitière et la formation professionnelle continue des jeunes travailleurs dans le secteur laitier;
 - la publicité en vue d'augmenter la consommation de lait et de produits laitiers;
 - l'accomplissement des missions conférées en application de la loi sur le lait et les matières grasses.
- (10) L'article 22, paragraphe 2 bis, de la MFG prévoit que, par dérogation au paragraphe 2, les ressources tirées du prélèvement sur le lait peuvent également être utilisées pour:
- la réduction de coûts structurels accrus en matière de collecte dans le cadre de la livraison du lait et de la crème entre le producteur et la laiterie;
 - la réduction de coûts de transport accrus dans le cadre de la livraison du lait entre laiteries, pour autant que cette livraison soit nécessaire pour garantir l'approvisionnement en lait de consommation de la zone de distribution des laiteries destinataires de la livraison; et
 - la promotion de la qualité dans le cadre de la distribution centralisée de produits laitiers.
- (11) Dans les Länder suivants: le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse, la Basse-Saxe, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et la Thuringe, le prélèvement sur le lait est utilisé pour financer les sous-mesures visées au considérant 4.
- (12) Les sous-mesures comprennent les contrôles de différents contaminants dans le lait et les produits laitiers tels que les dioxines, les polychlorobiphényles (PCB), les aflatoxines, les détergents, les pesticides, les composés polychlorés qui peuvent être nocifs pour la santé humaine. Les contrôles ont été effectués par des organismes de contrôle spécialisés auxquels ces tâches sont confiées par l'autorité publique responsable des Länder où les sous-mesures ont été mises en œuvre. Les échantillons de contrôle ont été prélevés au niveau des véhicules de transport de lait de façon aléatoire et anonyme. L'objectif des contrôles était d'étudier la présence des contaminants dans le lait en vue de prévenir les risques pour la santé humaine et de protéger les consommateurs. Ces activités sont mentionnées dans la présente décision en tant que «surveillance des substances nocives». Entre 2001 et 2011, le budget total de ces activités (pour l'ensemble des Länder où les sous-mesures ont été mises en œuvre) s'élevait à environ 9 millions d'EUR.

⁽¹⁾ JO C 7 du 10.1.2014, p. 8.

- (13) Conformément à l'évaluation effectuée par la Commission dans la décision d'ouverture, l'Allemagne n'a pas présenté les dispositions législatives nationales ou de l'Union qui justifieraient que la surveillance des substances nocives ne constitue pas une aide. En outre, la Commission doute que les sous-mesures ne confèrent aucun avantage aux laiteries, étant donné que la Commission a estimé que les contrôles visent à assurer la qualité des produits laitiers et que, par conséquent, les coûts engagés pour réaliser ces contrôles doivent être généralement supportés par les entreprises laitières concernées. Par ailleurs, la Commission s'est déclarée préoccupée par le fait que les contrôles de la qualité en question sont effectués en tant que contrôles de routine.

3. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

- (14) L'Allemagne décrit la base juridique de la surveillance des substances nocives. Il existe deux ensembles de règles. Le premier ensemble de dispositions juridiques régit l'exécution des contrôles dans le cadre de la surveillance des substances nocives. Ceci comprend la préparation méthodologique et l'établissement du calendrier de contrôles, le mode d'échantillonnage, la méthode de test et l'utilisation des résultats. Ces activités sont régies en grande partie par la législation en matière de sécurité alimentaire.
- (15) Le second ensemble de dispositions juridiques concerne le financement de ces activités. Comme déjà expliqué dans la décision d'ouverture de la procédure, ces activités sont financées par le prélèvement sur le lait acquitté par les laiteries. La base juridique est l'article 22, paragraphe 2, du MFG. D'autres dispositions d'exécution existent au niveau régional, notamment des règles budgétaires.
- (16) L'Allemagne a présenté un aperçu de la législation applicable en matière de sécurité alimentaire:
- au niveau de l'Union: le contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires est réglementé par les actes juridiques suivants: les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 178/2002 ⁽¹⁾ et (CE) n° 882/2004 ⁽²⁾, le règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾, et notamment son annexe IV, le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾, et notamment son annexe I, partie A, le règlement (CE) n° 1881/2006 de la Commission ⁽⁵⁾, le règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁶⁾. La surveillance des résidus ou des substances est réglementée par la directive 96/23/CE du Conseil ⁽⁷⁾ et la décision 97/747/CE de la Commission ⁽⁸⁾;
 - au niveau national: le contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires et la surveillance des résidus ou des substances sont réglementés par la loi sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch), le décret administratif sur les principes d'exécution des contrôles officiels de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Erhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften) et le règlement sur la limitation des contaminants dans les denrées alimentaires (Verordnung zur Begrenzung von Kontaminanten in Lebensmittel), le plan national de contrôle des résidus (Nationaler Rückstandskontrollplan).
 - En complément des contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires, la surveillance des substances nocives est réalisée sur la base des dispositions législatives de l'Union et nationales suivantes: les règlements (CE) n° 178/2002 et (CE) n° 882/2004 et la recommandation 2011/516/UE de la Commission ⁽⁹⁾, l'article 14 de la MFG, les articles 50 et 51 de la loi sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et les dispositions régionales (Länder) émises chaque année approuvant l'exercice de surveillance des substances nocives et son financement.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 165 du 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO L 139 du 30.4.2004, p. 206).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO L 139 du 30.4.2004, p. 1).

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1881/2006 de la Commission du 19 décembre 2006 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires (JO L 364 du 20.12.2006, p. 5).

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil (JO L 70 du 16.3.2005, p. 1).

⁽⁷⁾ Directive 96/23/CE du Conseil du 29 avril 1996 relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les directives 85/358/CEE et 86/469/CEE et les décisions 89/187/CEE et 91/664/CEE (JO L 125 du 23.5.1996, p. 10).

⁽⁸⁾ Décision 97/747/CE de la Commission du 27 octobre 1997 fixant les niveaux et fréquences de prélèvement d'échantillons prévus par la directive 96/23/CE du Conseil en vue de la recherche de certaines substances et de leurs résidus dans certains produits animaux (JO L 303 du 6.11.1997, p. 12).

⁽⁹⁾ Recommandation 2011/516/UE de la Commission du 23 août 2011 sur la réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB dans les aliments pour animaux et les denrées alimentaires (JO L 218 du 24.8.2011, p. 23).

- (17) L'Allemagne a présenté des statistiques sur les contrôles officiels de sécurité des denrées alimentaires, les contrôles des résidus et la surveillance des substances nocives ainsi qu'une liste des organismes en charge de ces contrôles.

3.1. Observations de l'Allemagne portant sur le caractère de la surveillance des substances nocives comme élément complémentaire au système officiel de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires

- (18) La principale observation émise par l'Allemagne est que la surveillance des substances nocives constitue un élément complémentaire au système officiel de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires et ne confère aucun avantage aux laiteries. À cet égard, l'Allemagne donne les explications suivantes.
- (19) La surveillance des substances nocives est considérée comme un élément complémentaire au système officiel de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires basé sur la législation de l'Union et nationale et contribue à la protection sanitaire préventive des consommateurs ainsi qu'à la gestion des crises en tenant compte des risques.
- (20) La surveillance des substances nocives ne peut pas être considérée comme un contrôle de routine. Dans le cadre de la surveillance des substances nocives, les contrôles sont exécutés sur des échantillons prélevés après que le lait a été collecté par les véhicules de transport de lait. Le calendrier d'échantillonnage est programmé par des organismes de contrôle spécialisés auxquels cette tâche est confiée officiellement. Les organismes désignés déterminent dans quels véhicules et quand les échantillons seront prélevés et quelle sera la durée des contrôles. Les organismes désignés déterminent également les contaminants à analyser.
- (21) Lors de l'établissement du calendrier de contrôles et des contaminants à analyser, les organismes désignés se basent sur des analyses antérieures, sur des résultats recueillis préalablement, sur les risques pour la santé et la sécurité des denrées alimentaires, sur les particularités régionales, sur les facteurs environnementaux, les incidents et autres éléments similaires. Le calendrier de contrôles et les contaminants peuvent varier selon la région et être modifiés périodiquement. Tous les contaminants pour lesquels des limites légales existent ne sont pas contrôlés. D'autre part, d'autres contaminants qui ne sont pas soumis à des limites légales mais qui sont considérés, sur la base des analyses, comme présentant des risques pour la santé peuvent être contrôlés. Les contrôles se focalisent donc sur différentes priorités au cours du temps — dans certains cas, les contrôles des contaminants radioactifs sont effectués en premier lieu, dans d'autres cas, ce sont les contrôles des aflatoxines ou des dioxines; il est également possible d'effectuer les contrôles en fonction de priorités régionales.
- (22) Les informations obtenues au cours de ces contrôles sont utilisées pour déterminer le statut d'une région laitière donnée selon son exposition à des contaminants donnés qui présentent un risque pour la santé. Ces informations sont en outre utilisées par les autorités publiques compétentes pour prendre des mesures préventives en matière de santé, sous la forme de contrôles officiels de sécurité des denrées alimentaires et sanitaires, de mesures législatives, d'une diffusion des informations et autres. Ce type de contrôle relève du «système de contrôles officiels et d'autres activités appropriées selon les circonstances, y compris des activités de communication publique sur la sécurité et les risques des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et d'autres activités de contrôle couvrant toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution» visé à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002.
- (23) En particulier, les informations obtenues à partir des contrôles sont utilisées pour ajuster les dispositifs de contrôle officiel en vertu du règlement (CE) n° 882/2004. En règle générale, le règlement (CE) n° 178/2002 demande aux États membres de réaliser les mesures de sécurité alimentaire sur des évaluations des risques fondées sur des informations et des données scientifiques objectives, transparentes et indépendantes. Cette exigence est précisée dans les règlements (CE) n° 852/2004 et (CE) n° 854/2004. Les résultats obtenus à partir de la surveillance des substances nocives sont utilisés par les autorités allemandes compétentes en matière de sécurité des denrées alimentaires comme base de ces évaluations des risques et des mesures.
- (24) Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002, les États membres sont tenus de maintenir d'autres activités appropriées selon les circonstances pour garantir la sécurité des denrées alimentaires parallèlement au système de contrôles officiels. Bien que ces activités ne soient pas mentionnées concrètement dans cette disposition, l'Allemagne affirme que les organismes des États membres qui maintiennent de telles activités de contrôle appropriées en complément des contrôles officiels ne violent pas les règles des aides d'État. Sur la base de cette approche, l'Allemagne affirme que la surveillance des substances nocives constitue un contrôle qui est complémentaire au contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires.
- (25) La même approche est suivie dans d'autres actes juridiques de l'Union dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires. À l'article 3 du règlement (CE) n° 882/2004, le premier paragraphe prévoit l'exécution de contrôles

officiels réguliers et le deuxième paragraphe prévoit l'exécution de contrôles officiels supplémentaires sur une base ad hoc; ces contrôles doivent être effectués en tenant compte des risques. La directive 96/23/CE suit également cette structure: l'article 11 de cette directive prévoit des contrôles officiels par sondage en complément aux contrôles officiels réguliers. En outre, la recommandation de la Commission sur la réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB dans les aliments pour animaux et les denrées alimentaires définit des niveaux d'intervention inférieurs aux limites légales définies dans le règlement (CE) n° 1881/2006 et sert d'instrument permettant aux autorités compétentes et aux exploitants de déterminer les cas dans lesquels il est nécessaire de mettre en évidence une source de contamination et de prendre des mesures pour la réduire ou l'éliminer.

- (26) Par ailleurs, la législation de l'Union visant à assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs [article 1^{er} du règlement (CE) n° 178/2002] prévoyait la nécessité de justifier les mesures de sécurité alimentaire par des évaluations des risques indépendantes, objectives, et transparentes fondées sur les données scientifiques existantes. Les résultats de la surveillance des substances nocives sont utilisés comme base pour se conformer à ces principes, tel qu'il est précisé dans les règlements (CE) n° 852/2004 et (CE) n° 854/2004. De plus, en ce qui concerne les contrôles des dioxines et des PCB; l'Allemagne fait référence à la recommandation de la Commission sur la réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB dans les aliments pour animaux et les denrées alimentaires.
- (27) Par ailleurs, les résultats des contrôles sont utilisés également pour identifier les tendances à long terme, analyser les facteurs de risque et les raisons et maintenir des bases de données à des fins scientifiques et de prévention de crise. Les informations recueillies constituent une source utile pour prendre les décisions politiques et administratives concernant les études de cas et la diffusion d'informations objectives.
- (28) Les échantillons destinés aux contrôles sont prélevés dans des mélanges (un mélange est constitué de lait collecté par un véhicule de transport de lait auprès de plusieurs producteurs de lait, le nombre de producteurs de lait pouvant varier). Les entreprises laitières ne sont pas informées de l'échantillonnage et des contrôles. Elles ne sont pas non plus informées des résultats des contrôles. Par conséquent, les tests ne sont pas utilisés par les entreprises laitières et ne leur sont pas utiles pour mettre leurs produits sur le marché ou déterminer la qualité ou le prix des produits. Uniquement dans les cas où les tests montrent une forte présence de contaminants ou des limites légales atteintes ou dépassées, les organismes de contrôle ouvrent des enquêtes distinctes et en informent les entreprises laitières concernées.
- (29) Si, dans le cadre de la surveillance des substances nocives, l'organisme désigné constate des valeurs élevées mais inférieures aux limites légales, il lance un processus d'évaluation pour identifier la source de la contamination — par exemple, des aliments pour animaux, des désinfectants, des incidents environnementaux, et autres. La ou les entreprises qui sont à l'origine de cette contamination doivent prendre des mesures pour éliminer la source de contamination à leurs frais. Cette évaluation est utile à des fins de prévention.
- (30) Si dans le cadre de la surveillance des substances nocives, l'organisme désigné détecte des valeurs qui dépassent les limites légales ou la présence d'une substance qui est interdite par la loi, on procède à un contrôle complet supplémentaire. L'autorité compétente émet ensuite une interdiction de livraison de lait et requiert des tests supplémentaires. Tout le lait contaminé est détruit. Dans les cas où des valeurs de contamination dépassant les limites légales sont à nouveau détectées, l'autorité compétente applique des sanctions conformément à la législation administrative ou, selon le cas, la législation pénale de l'Allemagne. Ainsi, la surveillance des substances nocives est sans incidence pour les entreprises laitières (si aucun problème n'est détecté) ou entraîne des conséquences négatives (si les limites légales pour les contaminants s'avèrent être dépassées). L'interdiction de livraison de lait ne sera levée que lorsque les tests prouveront que le lait ne présente aucune contamination.
- (31) L'Allemagne conclut que la surveillance des substances nocives ne constitue pas une tâche inhérente à l'industrie laitière mais une mesure de protection des consommateurs et en particulier de protection de la santé des consommateurs. La protection des consommateurs est un objectif visé par le TFUE, et notamment à son article 4, paragraphe 2, en liaison avec son article 169, paragraphe 1, et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽¹⁾, et notamment à son article 38.
- (32) En outre, la surveillance des substances nocives correspond à l'obligation claire des États membres de garantir que des contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires sont effectués et par conséquent les coûts de ces contrôles doivent être supportés par l'État membre.

⁽¹⁾ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

- (33) L'Allemagne indique que les entreprises laitières procèdent à leurs propres contrôles pour vérifier la conformité du lait aux limites légales pour les contaminants. Les coûts de ces autocontrôles sont pris en charge par les entreprises laitières elles-mêmes. L'obligation de ces autocontrôles découle de l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 178/2002. Les obligations en matière de sécurité des denrées alimentaires des entreprises laitières, en ce qui concerne les substances nocives, sont en outre spécifiées dans d'autres actes juridiques, par exemple, les règlements (CE) n° 1881/2006 et (CE) n° 396/2005 ainsi que le règlement (CE) n° 37/2010 de la Commission ⁽¹⁾.
- (34) Il n'existe pas de disposition juridique nationale exigeant des entreprises laitières de supporter les coûts des contrôles officiels et il n'est pas obligatoire de leur verser une redevance. Les entreprises laitières doivent supporter les coûts de leurs propres contrôles de conformité à la législation en matière de sécurité des denrées alimentaires et aux limites légales pour les contaminants et les résidus qui sont différents des contrôles publics dans le cadre de la surveillance des substances nocives.

3.2. Autres observations de l'Allemagne

- (35) L'Allemagne justifie le droit des États membres d'appliquer des mesures de contrôle telles que la surveillance des substances nocives. Ceci découle de la démarcation des compétences conférées par le traité sur l'Union européenne et le TFUE aux institutions de l'Union européenne et aux États membres en ce qui concerne l'application du droit de l'Union. Il est fait référence aux articles 290 et 291 du TFUE qui définissent les rôles respectifs des institutions de l'Union européenne et des États membres. En conséquence, la responsabilité de garantir la mise en œuvre de la législation de l'Union incombe principalement aux États membres. Les fonctions telles que le contrôle relèvent de cette responsabilité. Il est également fait référence aux affaires jointes 205/82 à 215/82 ⁽²⁾, dans lesquelles la Cour indique que, conformément aux principes généraux qui sont à la base du système institutionnel de l'Union et qui régissent les relations entre l'Union et les États membres, il incombe aux États membres d'assurer sur leur territoire la mise en œuvre des dispositions de l'Union.
- (36) Par conséquent, l'Allemagne affirme qu'elle aurait violé l'article 291 du TFUE uniquement si elle avait effectué moins de contrôles que ceux imposés par l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002 et non pas, comme c'est présentement le cas, lorsqu'elle effectue des contrôles supplémentaires qui complètent le contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires et sont conformes à ladite disposition du règlement (CE) n° 178/2002.
- (37) En réponse à une question de la Commission en ce qui concerne une éventuelle application des règles relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG), l'Allemagne rejette le caractère de la surveillance des substances nocives en tant que telle au sens de la communication de la Commission 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 ⁽³⁾. À l'inverse, l'Allemagne indique que la surveillance des substances nocives est considérée comme une activité non économique. À cet égard, l'Allemagne fait référence aux affaires C-364/92, C-343/95 et C-288/11 P ⁽⁴⁾, dans lesquelles il est soutenu qu'une tâche d'autorité publique visant à garantir la sécurité publique est dénuée de caractère économique, car cette activité constitue un service d'intérêt général destiné à protéger l'ensemble de la population. Par ailleurs, le fait qu'une telle tâche soit confiée à un organisme privé ne modifie pas son caractère public. Dans la présente affaire relative à la surveillance des substances nocives, les organismes de contrôle désignés exercent une mission publique qui contribue à l'amélioration du système sanitaire. L'État est tenu de garantir un niveau élevé de protection sanitaire conformément à la législation de l'Union ⁽⁵⁾ et à la loi constitutionnelle fédérale d'Allemagne et à cet effet, l'État dispose de pouvoirs discrétionnaires.
- (38) En réponse à la question de la Commission de savoir si la disposition de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002 impose aux États membres une obligation claire et précise au sens de l'arrêt T-351/02 dans la mesure où l'imputabilité à l'État peut être exclue, l'Allemagne explique que dans l'affaire T-351/02 la question concerne l'imputabilité à l'État, alors que dans la présente affaire, le problème est l'existence d'un avantage pour les entreprises laitières.

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 37/2010 de la Commission du 22 décembre 2009 relatif aux substances pharmacologiquement actives et à leur classification en ce qui concerne les limites maximales de résidus dans les aliments d'origine animale (JO L 15 du 20.1.2010, p. 1).

⁽²⁾ Arrêt de la Cour du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a./Allemagne, affaires jointes 205/82 à 215/82, ECLI:EU:C:1983:233.

⁽³⁾ JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

⁽⁴⁾ Arrêt de la Cour du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, arrêt de la Cour du 18 mars 1997, Calì & Figli/Servicesi Ecologici Porto di Genova, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, arrêt de la Cour du 19 décembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

⁽⁵⁾ Article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 114, paragraphe 3, et article 168, paragraphe 1, du TFEU, article 2, paragraphe 2, de la constitution allemande (Grundgesetz).

- (39) De plus, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie affirme que la sous-mesure NW 1 n'est pas sélective parce qu'elle cible l'ensemble de l'industrie laitière de cet État fédéral (Land). La Rhénanie-du-Nord-Westphalie dispose d'une souveraineté juridique lui permettant de définir la portée matérielle et régionale de la sous-mesure. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie souligne à nouveau que la mesure sert à effectuer des contrôles sanitaires généraux et qu'elle est appliquée dans l'intérêt de la santé publique.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (40) Entre le 6 et le 18 février 2014, la Commission a reçu, au total, dix lettres de parties intéressées concernant les soutiens octroyés pour les sous-mesures ⁽¹⁾.
- (41) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 6 février 2014, l'association Milchwirtschaftlicher Verein Allgäu-Schwaben eV précise que les programmes de contrôle des résidus et des contaminants dans les produits laitiers doivent être considérés comme complémentaires au programme national de surveillance et contribuent à la protection des consommateurs et à la prévention des crises. L'association indique que les échantillons sont prélevés dans différentes laiteries afin d'obtenir une vue d'ensemble des différentes régions bavaroises. Les résultats sont diffusés. De cette manière, il serait possible d'élaborer des stratégies et des mesures préventives qui pourraient éventuellement entraîner une réduction des niveaux de contamination. Pour ces raisons, la mesure ne confère aucun avantage aux entreprises laitières contrôlées.
- (42) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 10 février 2014, l'organisation Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten Region Allgäu indique que la surveillance des teneurs en contaminants et en substances radioactives dans les produits laitiers est un élément très important de la protection des consommateurs. Cette mesure est très utile non pas pour les entreprises laitières concernées mais pour tous les consommateurs de lait.
- (43) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 10 février 2014, l'association Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen eV fait savoir qu'elle soutient l'avis du Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (qui a été soumis à la Commission dans le cadre de la documentation présentée par l'Allemagne le 20 septembre 2013).
- (44) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 10 février 2014, l'association Landesvereinigung der Milchwirtschaft NRW eV fait savoir qu'elle soutient l'avis du Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (qui a été soumis à la Commission dans le cadre de la documentation présentée par l'Allemagne le 20 septembre 2013).
- (45) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 11 février 2014, l'association Landesvereinigung Thüringer Milch eV fait savoir qu'elle soutient l'avis du Land de Thuringe (qui a été soumis à la Commission dans le cadre de la documentation présentée par l'Allemagne le 20 septembre 2013).
- (46) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 13 février 2014, l'union de coopératives Genossenschaftsverband Bayern indique que le programme de surveillance destiné à détecter les résidus et les contaminants dans le lait et les produits laitiers ne confère aucun avantage concurrentiel aux entreprises laitières. Ce programme contribue d'abord à la création de capacités de réaction en cas de crise, à la protection des consommateurs contre les produits dangereux et sert de ce fait l'intérêt public. Les échantillons sont prélevés de façon irrégulière, les entreprises laitières ne conservent aucun enregistrement et ne sont pas informées des résultats à moins que les limites légales soient dépassées. Au contraire, les entreprises laitières mettent elles-mêmes en place un système de sécurité de qualité plus complet et détaillé qui ne peut pas être comparé au système de surveillance des substances nocives.
- (47) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 14 février 2014, l'association Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz eV spécifie que la sous-mesure RP 3 n'est pas considérée comme une aide d'État parce qu'aucun avantage, qui fausse ou menace de fausser la concurrence ou affecte les échanges entre les États membres, n'a été accordé aux entreprises ou à un secteur de production donné. L'association affirme que le prélèvement n'est pas utilisé pour couvrir les coûts des contrôles que les entreprises laitières sont tenues d'effectuer en vertu des règlements (CE) n° 852/2004, (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾ et (CE) n° 854/2004. Au contraire, les contrôles en question sont effectués pour le compte des autorités publiques, sous forme de prélèvements, et ne sont pas des contrôles de routine. Ainsi, les contrôles en question

⁽¹⁾ La Commission a reçu des observations de la part de la Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen eV qui portent en général sur toutes les mesures financées par le prélèvement sur le lait et pas uniquement sur les sous-mesures dont il est question ici. L'association confirme l'absence d'aide. La description complète de ces commentaires figure dans la décision C(2015) 6295 final de la Commission du 18 septembre 2015 sur l'aide d'État SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] octroyée par l'Allemagne pour les tests de qualité du lait dans le cadre de la loi sur le lait et les matières grasses.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO L 139 du 30.4.2004, p. 55).

font partie de la prévention et de la gestion des crises publiques conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002. Par conséquent, l'association conclut que le paiement de ces contrôles ne décharge pas les entreprises laitières de payer leurs propres frais mais constitue des coûts que les autorités publiques supportent du fait de leur fonction publique en matière de sécurité des denrées alimentaires.

- (48) Alternativement, l'association *Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz eV* a indiqué que, si la sous-mesure RP 3 doit être considérée comme une aide d'État, sa compatibilité pour la période débutant en 2007 doit être évaluée conformément au chapitre IV.J des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 ⁽¹⁾.
- (49) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 18 février 2014, l'association *DHB-Netzwerk Haushalt eV* indique que le programme de surveillance des polluants, le programme d'évaluation de la radioactivité et les analyses des substances nutritives représentent une contribution importante au titre de la protection et de la sensibilisation des consommateurs. L'association souligne la neutralité des résultats des contrôles (qui ne sont pas influencés par l'industrie laitière), la reconnaissance rapide des substances nocives dans les produits laitiers et la possibilité de réagir rapidement dans les situations de crise.
- (50) Dans sa lettre enregistrée par la Commission le 18 février 2014, l'association *Landesvereinigung der Bayerischen Milchwirtschaft eV* spécifie que les contrôles destinés à identifier les substances nocives dans le lait et les produits laitiers sont importants pour garantir la confiance des consommateurs dans la sécurité des produits laitiers. Ces contrôles servent de système de détection rapide pour identifier et lutter contre les risques ou prendre les mesures préventives nécessaires.

5. APPRÉCIATION DE L'EXISTENCE D'UNE AIDE

- (51) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a considéré que les sous-mesures semblaient avoir toutes les caractéristiques d'une aide d'État. La Commission a indiqué que l'Allemagne n'a pas présenté la loi applicable au contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires et à la surveillance des substances nocives qui confie cette tâche à l'État. La Commission a estimé que l'obligation d'assurer la surveillance des substances nocives concerne les laiteries afin qu'elles bénéficient d'un avantage si les contrôles sont exécutés et financés par l'État.
- (52) Au cours de la procédure d'examen, l'Allemagne et les parties intéressées ont affirmé que la surveillance des substances nocives ne confère aucun avantage aux laiteries. L'Allemagne a présenté des informations complètes sur les éléments juridiques, administratifs et factuels des sous-mesures. Par conséquent, il est nécessaire de réexaminer la question de l'existence d'une aide et en particulier l'existence d'un avantage pour les laiteries.
- (53) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (54) Les conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatives. Dès lors, afin de déterminer si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, toutes les conditions susmentionnées doivent être remplies. De ce fait, si l'une des conditions n'est pas vérifiée, la mesure en cause ne peut pas être considérée comme une aide d'État.
- (55) La condition de l'existence d'une aide sera examinée avant les autres conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE car le principal argument de l'Allemagne et des parties intéressées est que les sous-mesures ne confèrent aucun avantage aux laiteries.
- (56) Les arguments de l'Allemagne et des parties intéressées sont fondés sur l'existence de différentes tâches de contrôle prévues dans la législation de l'Union et nationale en matière de sécurité alimentaire et en particulier la

⁽¹⁾ JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.

division entre les contrôles officiels effectués par les organes compétents et les autocontrôles effectués par les entreprises laitières. À cet égard, l'Allemagne estime que la surveillance des substances nocives effectuée par les organismes désignés et ayant fait l'objet d'un financement public par le prélèvement sur le lait complète le contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires et se distingue des autocontrôles effectués par les entreprises laitières elles-mêmes et dont ces dernières supportent les coûts. Par conséquent, les laiteries ne bénéficient d'aucun avantage du fait que l'État assure la surveillance des substances nocives.

- (57) Afin de vérifier la validité de ces arguments, il est nécessaire de déterminer: 1) où situer la surveillance des substances nocives dans le système des responsabilités en termes de contrôle établies par la législation de l'Union et nationale en matière de sécurité alimentaire, à savoir si elle est effectuée comme une obligation attribuée à l'État ou aux exploitants privés du secteur alimentaire (laiteries); et 2) sur la base du résultat, si la surveillance des substances nocives confère un avantage aux entreprises laitières au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1. Responsabilités en termes de contrôle selon la législation de l'Union et nationale en matière de sécurité alimentaire

- (58) Telle que définie dans la décision d'ouverture de la procédure, la période examinée débute le 28 novembre 2001 (voir considérant 152 de la décision d'ouverture de la procédure). L'analyse des dispositions pertinentes de la législation en matière de sécurité alimentaire couvrira la période courant depuis cette date.

5.1.1. Législation de l'Union en matière de sécurité alimentaire

5.1.1.1. Législation de l'Union relative aux contaminants dans les denrées alimentaires, dont le lait

- (59) Le règlement (CEE) n° 315/93 du Conseil ⁽¹⁾ établit certains principes de base concernant les contaminants dans les denrées alimentaires et notamment que: 1) la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant une quantité inacceptable, du point de vue de la santé publique et en particulier sur le plan toxicologique, d'un contaminant est interdite; et 2) afin de protéger la santé publique, des tolérances maximales en ce qui concerne certains contaminants doivent être fixées.
- (60) Le règlement (CE) n° 466/2001 de la Commission ⁽²⁾ et le règlement (CE) n° 1881/2006 fixent les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires. Ils encadrent en particulier les contaminants suivants dans le lait: les aflatoxines, le plomb (Pb), les dioxines, les polychlorodibenzofuranes et les polychlorobiphényles (PCB).
- (61) Conformément aux actes juridiques visés aux considérants 59 et 60, la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant certains contaminants à une teneur qui dépasse la teneur maximale prévue dans ces actes juridiques est interdite. Ces actes juridiques imposent aux États membres d'adopter des mesures appropriées de surveillance pour contrôler la présence de contaminants dans les denrées alimentaires.
- (62) En outre, dans sa recommandation sur la réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB dans les denrées alimentaires ⁽³⁾, la Commission définit des niveaux d'intervention et des teneurs cibles pour les denrées alimentaires, dont le lait, afin d'encourager une démarche volontariste en vue de réduire la présence de dioxines et de PCB de type dioxine dans l'alimentation humaine. Les niveaux d'intervention constituent en particulier un instrument permettant aux autorités compétentes et aux exploitants de déterminer les cas dans lesquels il est nécessaire de mettre en évidence une source de contamination et de prendre des mesures pour la réduire ou l'éliminer. La Commission recommande en outre aux États membres d'effectuer, de manière aléatoire et en fonction de leur production, de leur utilisation et de leur consommation de denrées alimentaires, dont le lait, des contrôles portant sur la présence, dans ces produits, de dioxines, de PCB de type dioxine et — si possible — de PCB autres que ceux de type dioxine. En cas de non-respect des dispositions du règlement (CE) n° 466/2001, et en cas de détection de concentrations de dioxines et/ou de PCB de type dioxine supérieures aux niveaux d'intervention, la Commission recommande que les États membres, en coopération avec les exploitants entreprennent des enquêtes pour localiser la source de contamination et prennent des mesures pour réduire ou éliminer la source de contamination.
- (63) On peut conclure que la législation de l'Union relative aux contaminants dans les denrées alimentaires, dont le lait, établit: 1) des limites légales pour certains contaminants alimentaires, y compris les contaminants dans le lait, qui sont directement applicables aux exploitants du secteur alimentaire non autorisés à mettre sur le marché des

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 315/93 du Conseil du 8 février 1993 portant établissement des procédures communautaires relatives aux contaminants dans les denrées alimentaires (JO L 37 du 13.2.1993, p. 1).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 466/2001 de la Commission du 8 mars 2001 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires (JO L 77 du 16.3.2001, p. 1).

⁽³⁾ JO L 67 du 9.3.2002, p. 69.

denrées alimentaires, dont le lait, qui ne respectent pas ces limites; et 2) l'obligation pour les États membres d'assurer la surveillance du respect de ces limites légales. En outre, il existe une recommandation au niveau de l'Union (recommandation de la Commission) qui incite les États membres à étudier les niveaux d'intervention pour les dioxines et les contaminants similaires et à prendre des mesures préventives.

5.1.1.2. Législation de l'Union relative aux résidus dans les produits animaux, dont le lait

- (64) La directive 96/23/CE impose aux États membres de mettre en œuvre des mesures de contrôle relatives aux substances et aux groupes de résidus visés à l'annexe I de cette directive. Les substances et les résidus surveillés dans le cas du lait sont certains composés, les substances antibactériennes, les anthelminthiques, les anti-inflammatoires non-stéroïdiens, les composés organochlorés, les composés organophosphorés, les éléments chimiques, les mycotoxines.
- (65) La directive 96/23/CE oblige les États membres à surveiller certains produits animaux, dont le lait, en vue de la recherche des résidus et des substances. C'est pourquoi les États membres présentent à la Commission des plans de surveillance pour approbation. De plus, les États membres peuvent procéder à des contrôles officiels par sondage, sans notification préalable, tout au long de la filière de production des produits primaires d'origine animale, dont le lait.
- (66) Par ailleurs, la directive 96/23/CE prévoit l'autocontrôle et la coresponsabilité des opérateurs. Les propriétaires ou responsables d'établissements de première transformation de produits primaires d'origine animale prennent, notamment par des mesures d'autocontrôle, toute mesure nécessaire pour s'assurer que les produits introduits dans l'établissement ne présentent pas de niveaux de résidus ou de substances interdites dépassant les limites maximales autorisées.
- (67) On peut conclure que la législation de l'Union relative aux résidus dans les produits animaux, dont le lait, établit: 1) une liste de substances nocives et de résidus dans le lait qui doivent être surveillés; 2) que la tâche des États membres est de surveiller et de procéder à des contrôles supplémentaires sur la présence de ces substances et de ces résidus dans le lait; 3) que les acteurs économiques engagés dans la production et la transformation du lait sont tenus d'effectuer des autocontrôles.

5.1.1.3. Législation horizontale de l'Union relative au contrôle de la sécurité des denrées alimentaires

- (68) Le règlement (CE) n° 178/2002 établit les principes généraux et les responsabilités en matière de sécurité des denrées alimentaires. En ce qui concerne les responsabilités, l'article 17 du règlement (CE) n° 178/2002 dispose ce qui suit:
- «1. Les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale veillent, à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution dans les entreprises placées sous leur contrôle, à ce que les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux répondent aux prescriptions de la législation alimentaire applicables à leurs activités et vérifient le respect de ces prescriptions.
 2. Les États membres assurent l'application de la législation alimentaire; ils contrôlent et vérifient le respect par les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale des prescriptions applicables de la législation alimentaire à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. À cette fin, ils maintiennent un système de contrôles officiels et d'autres activités appropriées selon les circonstances, y compris des activités de communication publique sur la sécurité et les risques des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et d'autres activités de contrôle couvrant toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. Les États membres fixent également les règles relatives aux mesures et sanctions applicables en cas de violation de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. Les mesures et sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.»
- (69) Conformément à l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002, les denrées alimentaires comprennent le lait, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain.
- (70) Les responsabilités décrites à l'article 17 du règlement (CE) n° 178/2002 incombent à la fois aux exploitants du secteur alimentaire et aux autorités nationales compétentes. L'article 17 du règlement (CE) n° 178/2002 fait clairement la distinction entre, d'une part, les exploitants du secteur alimentaire (en l'occurrence les entreprises laitières) qui doivent assurer au sein de leurs établissements leurs propres contrôles pour respecter les prescriptions applicables de la législation alimentaire, y compris l'obligation de respecter les limites légales pour les contaminants et les résidus et, d'autre part, les autorités des États membres qui sont chargées de surveiller et de vérifier le respect des prescriptions applicables de la législation alimentaire. Les activités des autorités des États membres à cet égard sont doubles: les États membres doivent effectuer des contrôles officiels au sens strict et ils doivent réaliser d'autres activités appropriées telles que des activités de surveillance de la sécurité des denrées alimentaires et d'autres activités de contrôle couvrant toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution.

- (71) Le règlement (CE) n° 882/2004 définit, entre autres, des règles supplémentaires sur les contrôles officiels des États membres applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, dont le lait. Il prévoit que les États membres élaborent des plans de contrôle officiel nationaux et les mettent régulièrement à jour à la lumière de l'évolution intervenue. Des ajustements et des modifications des plans de contrôle peuvent être apportés à la lumière ou pour tenir compte de facteurs tels que l'apparition de nouvelles maladies ou d'autres risques pour la santé ou des résultats scientifiques comme prévu par l'article 42, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 882/2004.
- (72) On peut en conclure que les dispositions de l'Union sur les contrôles de la sécurité des denrées alimentaires (dont le lait) prévoient deux différents niveaux de responsabilité qui doivent exister en parallèle: la responsabilité des exploitants du secteur alimentaire (entreprises laitières) en ce qui concerne le respect des prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et la responsabilité des États membres en termes de contrôle pour vérifier le respect par les exploitants du secteur alimentaire des prescriptions applicables de la législation alimentaire. En outre, les États membres sont responsables de l'exécution des contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires au sens strict et d'autres activités appropriées telles que des activités de surveillance comprenant la surveillance des risques pour la santé qui peuvent favoriser l'adaptation de leurs contrôles à de nouveaux développements.

5.1.2. *Législation nationale en matière de sécurité alimentaire*

- (73) Avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 178/2002, la loi allemande sur les denrées alimentaires (article 8 du Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz) prohibait la production et la mise sur le marché de denrées alimentaires qui sont dangereuses pour la santé humaine. Cette interdiction s'adressait à tous les producteurs, y compris les producteurs de lait. Les contrôles officiels étaient réglementés par l'article 40 de la loi allemande sur les denrées alimentaires. Conformément à cette disposition, les autorités officielles compétentes étaient tenues d'effectuer les tests et les prélèvements nécessaires.
- (74) Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 178/2002, la législation de l'Union prévoit une obligation directement applicable pour les producteurs de denrées alimentaires de produire et de mettre sur le marché des denrées alimentaires sûres et une obligation directement applicable pour les États membres d'effectuer des contrôles officiels. La loi allemande sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux contient des clarifications supplémentaires en ce qui concerne ces obligations, notamment des règles sur le partage des compétences entre les autorités fédérales et régionales et la préparation et l'exécution des plans de contrôle officiel. Les coûts engagés pour les propres contrôles des exploitants du secteur alimentaire (y compris les laiteries) doivent être supportés par les entreprises elles-mêmes. Les coûts engagés pour les contrôles officiels, y compris la surveillance des substances nocives, sont pris en charge par l'État.
- (75) La surveillance des substances nocives est considérée comme complémentaire au contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires au sens strict. La surveillance des substances nocives est une activité de surveillance prévue dans les articles 50 et 51 de la loi sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. La relation exacte entre les contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires et la surveillance des substances nocives est décrite dans la documentation présentée par l'Allemagne (voir considérants 18 à 34). Ses caractéristiques sont résumées ci-après.
- (76) La surveillance des substances nocives est préventive. L'objet principal de cette surveillance n'est pas de vérifier si les limites légales sont respectées (puisque c'est l'objet des contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires) mais d'observer l'évolution en présence de contaminants qui respectent les limites légales et de détecter les valeurs supérieures aux valeurs habituelles qui permettraient de donner rapidement l'alerte sur des risques potentiels.
- (77) Les paramètres (les contaminants exacts à contrôler, le calendrier prévu, les régions) de la surveillance des substances nocives sont proposés par des organismes spécialisés, désignés par les autorités compétentes en matière de sécurité des denrées alimentaires des Länder allemands. Ces paramètres sont déterminés ad hoc sur la base d'une évaluation des risques. Ces paramètres sont approuvés par les autorités compétentes en matière de sécurité des denrées alimentaires des Länder allemands. La surveillance des substances nocives est effectuée par les organismes désignés par les autorités compétentes en matière de sécurité des denrées alimentaires des Länder allemands. Ces Länder exercent une fonction de direction des organismes désignés pour effectuer la surveillance des substances nocives.
- (78) La surveillance des substances nocives complète le contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires et le facilite de différentes façons: les résultats de la surveillance des substances nocives sont utilisés pour ajuster et modifier les plans de contrôle officiel, le cas échéant, et pour mettre en œuvre d'autres mesures préventives telles que celles qui permettent de détecter rapidement les risques pour la santé; la diffusion auprès du public des informations sur les risques pour la santé et l'environnement; la constitution de bases de données, l'analyse des données disponibles et la présentation de propositions de modifications législatives.

(79) On peut donc en conclure que:

- 1) la législation nationale en matière de sécurité alimentaire est conforme à la législation de l'Union en matière de sécurité alimentaire et introduit deux niveaux de responsabilité: l'un au niveau des laiteries et l'autre au niveau de l'État membre;
- 2) la surveillance des substances nocives est effectuée dans le cadre de la fonction de contrôle officiel des États membres et plus précisément en tant qu'«autre activité appropriée» au sens de l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 178/2002. Par ailleurs, la surveillance des substances nocives est directement liée aux obligations des États membres de surveiller et de procéder à des contrôles supplémentaires sur la présence de contaminants dans le lait, conformément aux règlements (CE) n° 466/2001 et (CE) n° 1881/2006, de la recommandation sur la réduction de la présence de dioxines, de furannes et de PCB dans les denrées alimentaires et à la directive 96/23/CE;
- 3) la surveillance des substances nocives est directement liée au contrôle officiel de la sécurité des denrées alimentaires effectuées par l'État membre étant donné qu'elle fournit des informations qui sont utilisées pour le compléter;
- 4) la surveillance des substances nocives est basée sur une évaluation des risques menée par un organisme publiquement agréé, elle est effectuée en suivant un calendrier approuvé publiquement qui détermine les régions, le calendrier, les substances à contrôler et qui est mis à jour conformément à l'évaluation des risques. On peut donc conclure que la surveillance des substances nocives n'est pas une activité de routine;
- 5) la surveillance des substances nocives est effectuée sous forme de contrôles aléatoires par sondage, sur la base d'échantillons prélevés au niveau des véhicules de transport de lait; les échantillons et les résultats sont anonymes;
- 6) les résultats des tests sont utilisés pour détecter rapidement les risques et pour prendre des mesures préventives publiques;
- 7) La surveillance des substances nocives ne dégage pas les entreprises laitières de leur obligation d'effectuer leurs propres contrôles de conformité aux limites légales définies pour les teneurs en contaminants et en résidus dans le lait.

5.2. Existence d'un avantage pour les entreprises laitières

- (80) Sur la base des conclusions qui précèdent concernant la nature de la surveillance des substances nocives, il convient de déterminer si elle confère un avantage aux entreprises laitières.
- (81) Tous les types d'interventions qui allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par là même, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques confèrent un avantage à cette entreprise ⁽¹⁾. Par conséquent, il est nécessaire de déterminer si la surveillance des substances nocives financée par l'État exempte les laiteries des charges grevant normalement leur budget.
- (82) La notion de charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise inclut les coûts considérés comme inhérents à son activité économique ainsi que les coûts supplémentaires que les entreprises doivent supporter en raison des obligations d'origine légale qui s'appliquent à une activité économique ⁽²⁾.
- (83) Pour le secteur du lait, de tels coûts inhérents, y compris les coûts supplémentaires imposés par la législation, supportés par les entreprises laitières sont par exemple:
 - les coûts engagés pour la détermination de la qualité du lait qui sont inhérents à l'activité économique parce qu'ils sont nécessaires pour fixer le prix du lait ⁽³⁾;
 - les coûts engagés pour les autocontrôles de la sécurité des denrées alimentaires effectués par les entreprises laitières elles-mêmes pour se conformer à leur obligation de produire et de mettre sur le marché uniquement du lait qui est propre à la consommation humaine. Ces contrôles sont effectués et payés par les laiteries (voir considérants 33 et 34).

⁽¹⁾ Voir l'arrêt dans l'affaire T-538/11 Belgique/Commission, ECLI:EU:T:2015:188, point 71 et la jurisprudence citée.

⁽²⁾ Voir, par analogie, les arrêts dans l'affaire T-538/11, Belgique/Commission, ECLI:EU:T:2015:188, point 76; dans l'affaire C-172/03 Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, point 38; dans l'affaire C-126/01 GEMO, ECLI:EU:C:2003:622, points 31 et 32; dans l'affaire C-251/97 France/Commission, ECLI:EU:C:1999:480, point 40; dans l'affaire 173/73 Italie/Commission, ECLI:EU:C:1974:71, points 15 à 18.

⁽³⁾ Voir la décision C(2015) 6295 final de la Commission du 18 septembre 2015 sur l'aide d'État SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] octroyée par l'Allemagne pour les tests de qualité du lait dans le cadre de la loi sur le lait et les matières grasses, considérants 136 à 140

- (84) À l'inverse, les coûts engagés pour la surveillance des substances nocives ne sont pas des coûts inhérents à la production, la transformation et la mise sur le marché du lait ou des coûts supplémentaires que les entreprises doivent supporter en raison des obligations d'origine légale.
- (85) La surveillance des substances nocives n'est pas liée aux laiteries individuelles mais effectuée de façon aléatoire, au niveau de la collecte du lait, elle est donc anonyme (voir considérants 20 et 28). De plus, elle ne concerne pas toutes les quantités de lait produit, transporté et mis sur le marché, mais uniquement une fraction, et la fréquence et le lieu de ces contrôles sont déterminés sur la base d'une évaluation des risques; il ne s'agit donc pas d'une activité de routine (voir considérants 20 et 21).
- (86) En outre, la surveillance des substances nocives n'a pas pour objet de définir si les limites légales pour la présence de différentes substances nocives sont respectées. Premièrement, les laiteries effectuent à cette fin leurs propres contrôles (voir considérant 83, deuxième tiret), et deuxièmement, la surveillance des substances nocives vise à détecter rapidement les risques car elle permet d'analyser les valeurs qui respectent les limites légales mais qui sont supérieures aux valeurs habituelles pour une région donnée (voir considérants 26, 27 et 29).
- (87) Les laiteries ne peuvent pas utiliser la surveillance des substances nocives et ses résultats pour déterminer la qualité de leur lait. La surveillance des substances nocives n'est pas une condition indispensable pour transformer le lait collecté et pour mettre sur le marché les produits laitiers issus de leur production. Si, dans le cadre de la surveillance des substances nocives, il s'avère que les limites légales sont dépassées, l'autorité compétente en matière de sécurité des denrées alimentaires adoptera, par une procédure séparée, des mesures qui auront des conséquences négatives pour la laiterie individuelle. (voir considérant 30).
- (88) Les coûts engagés pour la surveillance des substances nocives ne sont pas des coûts supplémentaires que les entreprises doivent supporter en raison des obligations d'origine légale qui s'appliquent à la production de lait (voir considérants 32, 33 et 34). L'obligation qui incombe aux laiteries est d'effectuer leurs propres contrôles de la sécurité des denrées alimentaires au sein de leur entreprise pour se conformer à leur obligation de produire et de mettre sur le marché du lait et des produits laitiers qui sont propres à la consommation humaine, y compris de respecter les limites légales pour les contaminants et les résidus (voir considérant 83, deuxième tiret). La surveillance des substances nocives ne dégage pas les laiteries de leur obligation d'effectuer leurs propres contrôles de la sécurité pour se conformer aux exigences légales (voir considérant 34).
- (89) La surveillance des substances nocives est considérée comme une tâche liée aux contrôles officiels de la sécurité des denrées alimentaires dont les autorités publiques sont responsables et qui est financée par l'État [voir considérants 32, 63, 67, 72 et 79, point 2)] sans décharger les entreprises laitières de leur obligation d'effectuer leurs propres contrôles de la sécurité imposés par la législation de l'Union et nationale.
- (90) Une jurisprudence récente, à savoir l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-538/11, Belgique/Commission ⁽¹⁾, réaffirme que «la notion de charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise inclut, notamment, les coûts supplémentaires que les entreprises doivent supporter en raison des obligations d'origine légale, réglementaire ou conventionnelle qui s'appliquent à une activité économique» (voir point 76 de l'arrêt). Dans cette affaire, les tests de dépistage de l'ESB sont rendus explicitement obligatoires pour les entreprises concernées par la législation.
- (91) Au contraire, dans la présente affaire concernant la surveillance des substances nocives, les contrôles ne sont pas soumis aux obligations d'origine légale, réglementaire ou conventionnelle qui s'appliquent à une activité économique. Les contrôles soumis aux obligations d'origine légale, réglementaire ou conventionnelle qui s'appliquent à une activité économique sont décrits dans les considérants 63, point 1), 67, point 3), et 83, deuxième tiret, ci-dessus. Ces contrôles sont nécessaires pour permettre aux laiteries de prouver qu'elles respectent les limites légales pour la présence de contaminants prévues par la législation.
- (92) La surveillance des substances nocives ne constitue toutefois pas un instrument permettant de prouver le respect de ces limites légales. L'objectif de la surveillance des substances nocives est de détecter les valeurs indiquant la présence de contaminants inférieures aux limites légales à des fins de prévention, comme exposé ci-dessus, et les contrôles sont effectués de façon aléatoire et irrégulière (voir considérant 76). La surveillance des substances nocives ne fait pas partie des contrôles qui permettent aux laiteries de prouver qu'elles respectent les limites légales pour la présence de contaminants prévues par la législation. Les conclusions de l'affaire T-538/11 en ce qui concerne l'existence d'un avantage pour les entreprises concernées par les tests de dépistage de l'ESB ne sont donc pas applicables à la présente affaire relative à la surveillance des substances nocives.
- (93) Par conséquent, les coûts engagés pour la surveillance des substances nocives ne sont pas considérés comme des coûts inhérents à l'activité économique des laiteries ou comme des coûts supplémentaires qu'elles doivent supporter en raison des obligations d'origine légale, réglementaire ou conventionnelle qui s'appliquent à leur activité économique.

(¹) ECLI:EU:T:2015:188

- (94) C'est pourquoi, la surveillance des substances nocives n'exempte pas les laiteries des charges grevant normalement leur budget et n'allège pas les charges qui grèvent normalement leur budget; la surveillance des substances nocives ne leur confère donc aucun avantage.
- (95) De ce fait, étant donné que l'une des conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, notamment l'existence d'un avantage, n'est pas remplie, la Commission conclut que la surveillance des substances nocives ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les activités de contrôle sanitaire général dites de «surveillance des substances nocives» exécutées au titre de la loi sur le lait et les matières grasses et désignées dans la décision d'ouverture de la procédure en tant que sous-mesures BW 9, BY 5, HE 8, NI 2, NW 1, RP 3, SL 4 et TH 8 ne constituent pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le 4 avril 2016.

Par la Commission
Phil HOGAN
Membre de la Commission
