

Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2563

L 103

46^e année

24 avril 2003

Édition de langue française

Législation

Sommaire

I Actes dont la publication est une condition de leur applicabilité

.....

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

Commission

2003/259/CE:

- ★ **Décision de la Commission, du 20 décembre 2001, déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et avec l'accord EEE (Affaire COMP/M.2530 — Südzucker/Saint Louis Sucre) ⁽¹⁾ [notifiée sous le numéro C(2001) 4524]** 1

2003/260/CE:

- ★ **Décision de la Commission, du 21 février 2002, déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et l'accord EEE (Affaire COMP/M.2495 — Haniel/Fels) ⁽¹⁾ [notifiée sous le numéro C(2002) 554]** 36

⁽¹⁾ Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

Prix: 18,00 EUR

(Suite au verso)

FR

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères maigres sont des actes de gestion courante pris dans le cadre de la politique agricole et ayant généralement une durée de validité limitée.

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères gras et précédés d'un astérisque sont tous les autres actes.

2003/261/CE:

- ★ **Décision de la Commission, du 27 novembre 2002, relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Ambau Stahl- und Anlagenbau GmbH ⁽¹⁾ [notifiée sous le numéro C(2002) 4483]** 50

2003/262/CE:

- ★ **Décision de la Commission, du 27 novembre 2002, concernant le système de primes aux organisateurs de voyages, en Grèce ⁽¹⁾ [notifiée sous le numéro C(2002) 4488]** 63

⁽¹⁾ Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

II

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

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 20 décembre 2001

déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et avec l'accord
EEE

(Affaire COMP/M.2530 — Südzucker/Saint Louis Sucre)

[notifiée sous le numéro C(2001) 4524]

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

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

(2003/259/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen et notamment son article 57,

vu le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises ⁽¹⁾, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1310/97 ⁽²⁾, et notamment son article 8, paragraphe 2,

vu la décision de la Commission du 23 août 2001 d'engager la procédure dans la présente affaire,

après avoir donné aux entreprises concernées la possibilité de communiquer leurs observations sur les griefs retenus par la Commission,

après consultation du comité consultatif en matière de concentrations ⁽³⁾,

après avoir pris connaissance du rapport final du conseiller-auditeur dans la présente affaire ⁽⁴⁾,

CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:

- (1) Le 20 juillet 2001, Südzucker AG, Mannheim/Ochsenfurt (ci-après dénommé «Südzucker»), a notifié à la Commission des Communautés européennes, conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (ci-après dénommé «le règlement sur les concentrations»), le projet par lequel elle entend acquérir le contrôle exclusif de Saint Louis Sucre SA, Paris (ci-après dénommé «SLS»).
- (2) À l'issue de son examen de la notification, la Commission a constaté que le projet notifié relevait du règlement sur les concentrations et soulevait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun.
- (3) Après un examen approfondi de l'affaire, la Commission est parvenue à la conclusion que le projet de concentration notifié est, certes, de nature à créer ou à renforcer une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans une partie substantielle du marché commun, mais que les engagements pris par Südzucker permettent d'écarter les doutes suscités par l'opération quant à ses effets sur la concurrence.

(1) JO L 395 du 30.12.1989, p. 1; rectificatif: JO L 257 du 21.9.1990, p. 13.

(2) JO L 180 du 9.7.1997, p. 1; rectificatif: JO L 40 du 13.2.1998, p. 17.

(3) JO C 97 du 24.4.2003.

(4) JO C 97 du 24.4.2003.

I. LES PARTIES

- (4) Le groupe allemand Südzucker compte parmi les principaux producteurs de sucre au monde. Ses activités comprennent la production et la distribution de sucre, d'édulcorants, d'additifs alimentaires, d'amidon, de mélasse, de produits agricoles (y compris les services), de glace et de produits surgelés. Sur le plan géographique, Südzucker exerce l'essentiel de ses activités en Allemagne, en particulier dans le sud et dans l'est du pays, ainsi qu'en Belgique, en Autriche et en Europe orientale. L'entreprise belge Raffinerie Tirlemontoise SA, Bruxelles, et l'entreprise autrichienne Agrana Zucker und Stärke AG (ci-après dénommée «Agrana»), Vienne, qui produisent et distribuent également du sucre, des édulcorants, des compléments alimentaires et de la mélasse, comptent parmi les filiales contrôlées par Südzucker.
- (5) L'entreprise française SLS est le deuxième sucrier français et le septième sucrier européen. Ses activités consistent dans la production et la distribution de sucre, d'alcool et de mélasse. Sur le plan géographique, elle exerce l'essentiel de ses activités en France et en Europe orientale. Elle est contrôlée par la *holding* financière Franklin Roosevelt SAS, Paris, qui détient 99,7 % de ses actions. SLS contrôle quant à elle 13,8 % du capital du premier sucrier espagnol, Ebro Puleva SA (ci-après dénommé «Ebro Puleva»). En outre, SLS détient une participation minoritaire (44,5 %) dans le capital du sucrier français Sucrerie Distillerie des Ouvrés Fils SA (ci-après dénommé «Souppes-Ouvrés»).

II. LE PROJET

- (6) L'opération de concentration notifiée devrait être réalisée par le biais du rachat par la Raffinerie Tirlemontoise SA, Bruxelles, de l'ensemble des parts détenues par la Financière Franklin Roosevelt SAS.

III. L'OPÉRATION DE CONCENTRATION

- (7) Le projet envisagé permettrait à Südzucker d'acquiescer le contrôle exclusif de SLS. Il s'agit donc d'une opération de concentration au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations.

IV. LA DIMENSION COMMUNAUTAIRE

- (8) Les entreprises concernées réalisent un chiffre d'affaires mondial supérieur à 5 milliards d'euros⁽⁵⁾ (Südzucker: 4,664 milliards d'euros pour l'exercice qui s'est achevé

le 28 février 2001; SLS: *(*)[...] milliard d'euros pour l'exercice qui s'est achevé le 30 septembre 2000). En outre, elles réalisent toutes deux un chiffre d'affaires communautaire supérieur à 250 millions d'euros (Südzucker: 3,711 milliards d'euros pour l'exercice qui s'est achevé le 28 février 2001; SLS: *(*)[...] millions d'euros pour l'exercice qui s'est achevé le 30 septembre 2000). Südzucker ne réalise pas plus des deux tiers de son chiffre d'affaires communautaire dans un seul et même État membre. L'opération de concentration notifiée est par conséquent de dimension communautaire.

V. LA PROCÉDURE

- (9) Le 23 août 2001, la Commission a décidé d'engager la procédure, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations.
- (10) Le 9 octobre 2001, une communication des griefs a été adressée à Südzucker, qui a répondu par lettre du 24 octobre 2001⁽⁶⁾. À la demande de Südzucker, une audition a été organisée à Bruxelles le 26 octobre 2001, conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 447/98 de la Commission du 1^{er} mars 1998 relatif aux notifications, aux délais et aux auditions prévus par le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises⁽⁷⁾. SLS et certains tiers ont également pris part à cette réunion.
- (11) Le 22 novembre 2001, Südzucker a remis à la Commission des engagements qui ont reçu, le 6 décembre 2001, quelques améliorations techniques. Le 14 décembre 2001, la Commission a fait savoir à Südzucker, conformément à sa communication sur les mesures correctives⁽⁸⁾, que dans la présente affaire, la résolution des problèmes de concurrence soulevés ne dépendait pas de l'engagement de Südzucker relatif aux futurs rapports du groupe avec le groupe espagnol Ebro-Puleva. Südzucker a alors retiré cette partie de ses engagements. Les autres engagements sont décrits plus en détail aux considérants 149 à 150 et appréciés au regard du droit de la concurrence aux considérants 153 et suivants.

⁽⁵⁾ Le chiffre d'affaires est calculé conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations et à la communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires (JO C 66 du 22.3.1998, p. 25).

(*) Les informations confidentielles sont supprimées; les passages correspondants, entre crochets, sont signalés par un astérisque.

⁽⁶⁾ Les parties ont ensuite adressé d'autres observations écrites, après l'audition, notamment par lettres de Südzucker des 5 et 6 novembre 2001 et de SLS des 5, 9 et 23 novembre 2001.

⁽⁷⁾ JO L 61 du 2.3.1998, p. 1.

⁽⁸⁾ Communication de la Commission concernant les mesures correctives recevables conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil et au règlement (CE) n° 447/98 de la Commission (JO C 68 du 2.3.2001, p. 3), note 13 de bas de page relative au considérant 12.

VI. APPRÉCIATION AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE

(12) Le projet de concentration en question affecte essentiellement tous les marchés du sucre en Allemagne, en Belgique et en France. Les problèmes de concurrence qu'il soulève, dans la forme sous laquelle il a été notifié, concernent les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.

A. MARCHÉS EN CAUSE

(13) Le projet de concentration concerne la production et la distribution de sucre, qui peut être — selon les parties — subdivisé en trois marchés en cause: le sucre industriel, le sucre au détail et la fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur.

1. SUCRE INDUSTRIEL

(14) Le sucre industriel est vendu en vrac (comme marchandise en silos) ou en grosses quantités [comme marchandise emballée, c'est-à-dire par paquet de plus de 5 kilogrammes (kg)]. Il est essentiellement utilisé par les transformateurs du secteur agroalimentaire et des boissons.

2. SUCRE AU DÉTAIL

(15) Le sucre au détail (ou sucre de ménage) est vendu en petites quantités (par paquet de moins de 5 kg) sous la marque du fabricant. Il est principalement utilisé par les consommateurs finals (ou ménages) et dans la restauration. Il est distribué par les grossistes et les détaillants.

(16) Cette distinction entre sucre industriel et sucre au détail correspond à la pratique constante de la Commission⁽⁹⁾. Ces deux marchés ont certes des caractéristiques communes: ils concernent le même produit de base et l'ensemble de la distribution est soumise au règlement (CE) n° 1260/2001 du Conseil du 19 juin 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (ci-après dénommée «organisation commune des marchés dans le secteur du sucre»)⁽¹⁰⁾. Néanmoins, les différences qu'ils présentent aux niveaux de l'emballage, de la distribution et des profils de leurs clients aboutissent à des structures de prix différentes à l'échelle communautaire et justifient la définition de marchés en cause distincts.

3. LA FOURNITURE DE SUCRE DESTINÉ AUX MARQUES DE DISTRIBUTEUR

(17) Il convient de distinguer des marchés du sucre industriel et du sucre au détail le marché de la fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur. Les distributeurs, en particulier les grandes chaînes de vente au détail, qui vendent du sucre au détail sous leurs propres marques, s'approvisionnent auprès des producteurs de sucre. Ces derniers conditionnent le sucre dans les emballages mis à leur disposition par les distributeurs ou dans des emballages fabriqués spécialement pour eux et portant exclusivement leur marque.

(18) La fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur constitue un marché en cause distinct. Du point de vue de la demande, c'est-à-dire des distributeurs qui achètent du sucre, il existe de grandes différences entre l'achat de produits qui seront distribués sous leur marque et l'achat de produits qui portent la marque du sucrier⁽¹¹⁾.

(19) Pour un distributeur, lors de l'achat de produits portant une marque de fabricant, ce sont surtout les facteurs qui influencent la position du produit concerné sur le marché final (en aval) qui sont déterminants, c'est-à-dire les préférences des clients, le prix et la publicité qui est faite pour ce produit. Le distributeur ne peut raisonnablement faire son choix que parmi les produits de marque dont la vente est dans une certaine mesure encouragée par des actions publicitaires dans la région concernée. Le nombre de fournisseurs est par conséquent limité.

(20) En revanche, ces considérations n'interviennent pas dans le cas de la fourniture au distributeur de produits devant être ensuite vendus sous sa marque. C'est au contraire le distributeur lui-même qui détermine la qualité, la quantité et les autres spécifications du produit qui doit lui être livré, le producteur devant quant à lui respecter ces directives. Le distributeur se charge de la commercialisation et de la publicité et décide de la présentation du produit (emballage). De son point de vue, il est alors nettement plus aisé de changer de fournisseur que dans le cas de l'achat de produits vendus sous marque de fabricant, car son choix se porte sur l'offre la plus avantageuse sur le plan économique. Les critères qui interviennent sont le prix, la qualité, les capacités disponibles, ainsi que la fiabilité du fournisseur.

(21) La distinction établie entre le marché de la fourniture de produits destinés aux marques de distributeur et celui de la fourniture de produits portant la marque du fabricant n'est pas non plus en contradiction avec le fait que les marques de fabricant et les marques de distributeur sont

⁽⁹⁾ Voir la décision 97/624/CE de la Commission du 14 mai 1997 dans l'affaire IV/F-3/M.34.621 — Irish Sugar et autres, (JO L 258 du 22.9.1997, p. 1) (considérant 90) et la décision 1999/210/CE de la Commission du 14 octobre 1998 dans l'affaire IV/F-3/33.708 — British Sugar et autres (JO L 76 du 22.3.1999, p. 1) (considérant 59).

⁽¹⁰⁾ JO L 178 du 30.6.2001, p. 1.

⁽¹¹⁾ Voir, à cet égard et à l'égard de ce qui suit, les décisions de la Commission du 31 janvier 2001 dans l'affaire COMP/M.2097 — SCA/Metsä Tissue (considérants 23 et suivants) et du 27 juillet 2001 dans l'affaire COMP/M.2337 — Nestlé/Ralston Purina (considérants 15 et suivants).

en concurrence sur le marché final, en particulier dans les points de vente au détail, où elles relèvent donc d'un seul et même marché. Il s'agit en effet d'un seul et même marché final en aval au niveau des ventes au détail, alors que les deux types de produits achetés par les distributeurs relèvent de marchés distincts en amont.

4. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DU MARCHÉ

- (22) Les résultats de l'étude de marché réalisée par la Commission ont confirmé cette distinction entre sucre industriel et sucre au détail. En ce qui concerne l'Allemagne, la définition d'un marché de produits particulier pour la fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur est également confirmée. Du reste, le fait que cette distinction soit moins connue des acteurs du marché dans les autres États membres, par exemple en France, où peu de sucre est distribué sous marque de distributeur sur le marché final en aval, ne s'oppose pas non plus à l'hypothèse de l'existence d'un marché particulier. Cette distinction est en tout état de cause pertinente dans les États membres où le projet de concentration notifié soulève des problèmes de concurrence.

5. RÉSUMÉ RELATIF AUX MARCHÉS DE PRODUITS EN CAUSE

- (23) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime, comme les parties, qu'il convient de distinguer trois marchés en cause aux fins de l'appréciation du projet de concentration notifié:

- le sucre industriel,
- le sucre au détail, et
- la fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur.

B. LES MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES EN CAUSE

- (24) Les entreprises parties à l'opération de concentration sont d'avis qu'il y aura de toute façon à l'avenir des marchés du sucre de dimension européenne. Cela vaut en particulier pour la fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur, pour lequel les distributeurs jouissent d'une très grande liberté de choix en ce qui concerne leurs fournisseurs. Pour ce qui est du sucre industriel et du sucre au détail, on peut également douter qu'il existe des marchés nationaux voire régionaux, mais il n'est cependant pas nécessaire de trancher cette question.

1. SUCRE INDUSTRIEL ET SUCRE AU DÉTAIL

- (25) En ce qui concerne le sucre industriel et le sucre au détail, la Commission considère qu'il convient tout d'abord de retenir qu'un quota de production est attribué à chaque État membre dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Cette pratique a une incidence considérable sur la production et sur la vente de sucre dans la Communauté et contribue à consolider le cloisonnement des marchés nationaux⁽¹²⁾. Les principales régions de vente des sucriers européens les plus importants apparaissent donc clairement, ce qui se reflète également dans les parts de marché très différentes qu'ils détiennent d'un État membre à l'autre (tableaux 2 et 3). Dans sa pratique récente dans les procédures d'application des articles 81 et 82 du traité CE, la Commission a logiquement considéré les marchés en cause — les marchés du sucre industriel et du sucre au détail — comme des marchés au moins nationaux⁽¹³⁾.
- (26) Toutefois, la Commission avait déjà, dans sa décision «Industrie européenne du sucre»⁽¹⁴⁾, considéré le sud de l'Allemagne, qui est plus petit qu'un État membre, comme un marché géographique en cause. Contrairement aux parties, la Commission considère qu'il convient également, aux fins de l'appréciation du projet de concentration notifié en l'espèce, de distinguer des marchés régionaux du sucre en Allemagne, regroupant plusieurs *Länder*. Cette approche peut être considérée comme la meilleure approximation possible aux fins de l'examen du projet de concentration (par exemple, l'examen des parts de marché dans le cadre de l'étude du marché). À ces fins, les considérations suivantes, relatives à la structure du marché allemand du sucre, sont déterminantes.
- (27) Tout d'abord, il y a lieu de constater qu'en Allemagne, contrairement par exemple à la France, les sites de production des trois principaux sucriers (Südzucker, Nordzucker et Pfeifer & Langen) se situent dans des régions différentes (voir carte à l'annexe 1). La plupart des sites de production de Südzucker se trouvent ainsi en Bavière, dans le Bade-Wurtemberg, en Hesse et en Rhénanie-Palatinat. En revanche, Nordzucker produit

⁽¹²⁾ Voir également l'arrêt de la Cour du 16 décembre 1975 dans les affaires jointes 40 à 48, 50, 54 à 56, 111, 113 et 114-73, Suiker Unie et autres, Recueil 1975, p. 1663, points 16, 17 et 24.

⁽¹³⁾ Voir la décision 97/624/CE de la Commission du 14 mai 1997 dans l'affaire IV/F-3/M.34.621 — Irish Sugar et autres (JO L 258 du 22.9.1997, p. 1) (considérant 98) et la décision 99/210/CE de la Commission du 14 octobre 1998 dans l'affaire IV/F-3/33.708 — British Sugar et autres (JO L 76 du 22.3.1999, p. 1) (considérant 65).

⁽¹⁴⁾ Voir la décision 73/109/CEE du 2 janvier 1973 dans l'affaire IV/26.918, Industrie européenne du sucre (JO L 140 du 26.5.1973, p. 17).

principalement dans le *Land* de Schleswig-Holstein et en Basse-Saxe, tandis que les sites de production de Pfeifer & Langen se concentrent dans le *Land* de Rhénanie-du-Nord - Westphalie. Dans les nouveaux *Länder* ⁽¹⁵⁾, ces trois sucriers possèdent des sites de production de capacité équivalente.

(28) En outre, le sucre constitue une marchandise en vrac homogène pour laquelle la concurrence s'exerce avant tout par les prix. Les coûts de transport sont en règle générale un facteur de coût important et déterminent donc aussi les prix. Contrairement par exemple à la France, où les sites de production des sucriers les plus importants sont regroupés dans le nord et le nord-est du pays, en Allemagne, les trajets plus longs découlant de la répartition régionale précitée des sites de production constituent un élément de coût supplémentaire pour les concurrents du producteur établi dans la région concernée.

(29) Le comportement des sucriers allemands sur le marché renforcé aussi ce cloisonnement régional des marchés en Allemagne. Dans le cadre de l'étude du marché réalisée par la Commission, la plupart des clients de l'industrie du sucre a confirmé qu'en Allemagne, la proximité géographique entre le client et le fournisseur jouait un rôle essentiel. En règle générale, les sucriers allemands ne livrent leurs produits gratuitement que dans un rayon déterminé autour de leur site de production. Au-delà de ce rayon, soit les sucriers refusent catégoriquement de livrer, soit ils majorent alors nettement leurs tarifs pour compenser les coûts de transport supplémentaires, et leur offre n'est la plupart du temps plus compétitive par rapport à celle du sucrier établi dans la région concernée.

(30) C'est pourquoi, comme l'étude du marché de la Commission l'a confirmé, cela a abouti en Allemagne, dans le domaine du sucre industriel et du sucre au détail, à une situation dans laquelle les trois grands sucriers jouissent, sinon d'une position dominante, du moins d'une position très forte dans leur principale région de vente, autour de leurs sites de production respectifs. Südzucker a acquis par exemple, pendant la campagne 1999/2000 ⁽¹⁶⁾ ainsi que les années précédentes, une part très élevée de l'ensemble des marchés de produits du sud de l'Allemagne (en Bavière, dans le Bade-Wurtemberg, en Sarre, en Hesse et en Rhénanie-Palatinat), sa part de marché dans ces *Länder* s'élevant au total à [plus de 80 %]*. Cela vaut aussi pour Nordzucker dans les *Länder* de Schleswig-Holstein, de Hambourg, de Brême et de Basse-Saxe et, dans une moindre mesure, pour Pfeifer &

Langen dans le *Land* de Rhénanie-du-Nord - Westphalie. Ces trois grands sucriers ne détiennent des parts de marché équivalentes que dans la partie orientale de l'Allemagne.

(31) C'est pourquoi, tant pour le sucre industriel que pour le sucre au détail, un marché du sucre distinct s'est formé, suivant les principales régions de vente des trois grands sucriers, dans chaque partie de l'Allemagne: dans le sud, l'ouest, le nord et l'est du pays. Les concurrents des parties ont également confirmé, dans le cadre de l'étude du marché, l'existence de ce cloisonnement régional.

Commentaires sur la réponse de Südzucker

(32) Dans sa réponse à la communication des griefs ⁽¹⁷⁾, Südzucker a répliqué que l'organisation commune du marché du sucre garantissait des conditions de concurrence largement homogènes dans l'ensemble de la Communauté, notamment en ce qui concerne les prix. Or, il serait fondamentalement contradictoire que la Communauté institue d'une part, en tant que pouvoir législatif, une organisation commune du marché du sucre en Europe, et aille d'autre part, en sa qualité d'autorité de contrôle des concentrations, jusqu'à nier l'existence d'un tel marché européen du sucre.

(33) Selon Südzucker, il n'est pas non plus approprié de considérer le sud de l'Allemagne comme un marché distinct pour le sucre industriel et le sucre au détail. Le fait que les sucriers allemands écoulent l'essentiel de leur production dans des zones distinctes ne signifie pas qu'ils puissent opérer de façon fondamentalement autonome, et sans tenir compte de leurs concurrents, dans leurs zones respectives, comme cela serait le cas si les marchés géographiques étaient distincts. Le sud, l'ouest et le nord de l'Allemagne ne constituent pas des zones nettement distinctes les unes des autres. Il existe de vastes zones de chevauchement, dans lesquelles les trois sucriers, ou tout au moins les deux sucriers voisins, opèrent dans une mesure équivalente. Dans ces zones de chevauchement, les sucriers allemands ne pourraient suivre aucune autre stratégie que celle qu'ils appliquent dans les zones centrales où ils sont sans doute soumis à une concurrence moindre. Cela est d'ailleurs confirmé par le fait qu'en Allemagne, les niveaux de prix sont sensiblement les mêmes, et ce dans une mesure sans doute plus large que dans les autres États membres.

⁽¹⁵⁾ Thuringe, Saxe, Saxe-Anhalt, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Berlin et Brandebourg.

⁽¹⁶⁾ On entend par «campagne», la période allant d'octobre à décembre de chaque année, période pendant laquelle le sucre est produit en Europe. La campagne commence le 1^{er} octobre et se termine le 30 septembre de chaque année.

⁽¹⁷⁾ Points 64 et suivants de la réponse.

(34) Après avoir examiné les arguments de Südzucker, la Commission confirme sa délimitation géographique des marchés du sucre industriel et du sucre au détail. L'existence d'une réglementation communautaire pour un secteur économique déterminé ne signifie pas obligatoirement que l'on doive également, pour l'appréciation d'une concentration sous l'angle de la concurrence, partir du principe de l'existence d'un marché géographique en cause de dimension communautaire. Bien au contraire, c'est précisément l'existence d'une organisation commune du marché du sucre qui, du fait des quotas nationaux qu'elle impose, empêche la formation de structures européennes dans ce secteur⁽¹⁸⁾.

(35) En ce qui concerne les zones de chevauchement évoquées par Südzucker, la Commission ne conteste pas qu'il puisse y avoir des marchés qui se recoupent dans les zones voisines des principales régions de vente des différents sucriers, parce que les clients s'y trouvent à égale distance des sites de production de deux sucriers. Toutefois, les conditions de concurrence qui prévalent dans ces zones de chevauchement ne peuvent être étendues à la zone principale de vente d'un sucrier, parce que dans cette zone, celui-ci ne sera pas exposé aux mêmes pressions concurrentielles que dans une zone voisine de la région de vente principale d'un autre sucrier. En raison du coût plus élevé des transports, il est moins intéressant, pour des concurrents, de pénétrer dans la zone de vente principale d'un sucrier que dans des zones de chevauchement entre les territoires de vente de deux producteurs différents.

(36) En outre, toute délimitation plus précise des marchés géographiques en cause sur la base de cercles concentriques autour des sites de production et des entrepôts de livraisons des différents producteurs, poserait des problèmes d'ordre pratique. Toutefois, la référence choisie pour la présente décision, c'est-à-dire les frontières des *Länder* allemands, constitue une bonne approximation. Au total, si l'on délimitait le marché sur la base de ces cercles concentriques, cela ne modifierait en effet pas sensiblement l'appréciation du présent projet sous l'angle de la concurrence, dans la mesure où cette méthode mettrait, elle aussi, obligatoirement en évidence l'existence de régions de vente principales pour les différents sucriers.

2. SUCRE DESTINÉ À DES MARQUES DE DISTRIBUTEURS

(37) Dans sa communication des griefs, la Commission avait également considéré le sud de l'Allemagne comme marché géographique en cause pour le sucre destiné à des marques de distributeurs⁽¹⁹⁾.

Commentaires sur la réponse de Südzucker

(38) Dans sa réponse à la communication des griefs de la Commission⁽²⁰⁾, Südzucker a contesté cette définition du marché géographique en cause. Même si l'on procédait à une subdivision régionale des marchés du sucre industriel et du sucre au détail en Allemagne, cela ne pourrait en aucun cas se faire pour le sucre destiné à des marques de distributeurs. Dans ce cas, en effet, il s'agit d'un processus à caractère nettement européen et le marché défini devrait être au moins de dimension nationale. Les structures du marché sont radicalement différentes de celles qui caractérisent les deux premiers marchés de produits. Le choix des fournisseurs y est notamment beaucoup plus libre, les services ne jouent aucun rôle, les clients se limitent à quelques grandes chaînes de distribution et il existe également des accords permettant à ces clients d'acheter l'ensemble de leur sucre par l'intermédiaire d'une centrale d'achat, et ce non seulement à l'échelon régional ou national, mais également à l'échelon international, ainsi qu'en témoigne l'exemple de [...]*

(39) Après avoir examiné en détail les arguments de Südzucker, la Commission est elle aussi désormais parvenue à la conclusion que le marché géographique en cause pour le sucre destiné à des marques de distributeurs ne pouvait pas être limité au sud de l'Allemagne. Même si les résultats de l'étude du marché n'indiquent pas que l'achat centralisé de sucre par les grandes chaînes de distributeurs constitue une pratique généralisée, il apparaît néanmoins que ce marché de produits présente des différences importantes par rapport aux marchés du sucre industriel et du sucre au détail, qui justifient un traitement différent. Ce sont en particulier les points suivants qui, d'après la Commission, doivent être soulignés à cet égard.

(40) Contrairement à ce qui se produit pour le sucre au détail, la fidélité des clients à la marque ne joue aucun rôle pour le sucre qui sera commercialisé sous des marques de distributeurs. Et contrairement au sucre industriel, qui est également livré à des entreprises plus petites, les chaînes de distributeurs qui achètent du sucre qui sera distribué sous leur propre marque sont toujours des gros clients, qui disposent donc d'une puissance sur le marché elle aussi beaucoup plus importante.

(41) Il est également vrai que dans le domaine du sucre destiné à des marques de distributeurs, les produits de concurrents allemands et étrangers ont pénétré dans la région principale de vente de Südzucker dans une proportion nettement plus grande que pour le sucre industriel et le sucre au détail. C'est pourquoi, la part des importations dans un marché considéré comme s'étendant au sud de l'Allemagne est, avec plus de 50 %, suffisamment élevée, et la part de marché de Südzucker, avec moins de 50 %, par là même suffisamment faible, pour justifier une extension de la définition du marché géographique. Cette constatation est d'ailleurs conforme

⁽¹⁸⁾ Voir l'arrêt de la CJCE du 16 décembre 1995, dans les affaires jointes 40-48, 50, 54-56, 111, 113 et 114.73 — Suiker Unie et autres, Recueil 1995, p. 1663 (points 16, 17 et 24).

⁽¹⁹⁾ Points 21-29 de la communication des griefs.

⁽²⁰⁾ Points 64 et suivants de la réponse.

à la pratique la plus récente de la Commission dans les décisions qu'elle a prises dans d'autres affaires qui concernaient également la livraison de produits destinés à des marques de distributeurs⁽²¹⁾.

3. RÉSUMÉ RELATIF AUX MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES EN CAUSE

a) *Sucre industriel et sucre au détail*

(42) À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission conclut que les marchés géographiques en cause pour le sucre industriel et le sucre au détail sont en principe nationaux. Contrairement aux parties, elle estime en outre qu'il y a lieu de subdiviser le marché allemand en raison de sa structure particulière. Le sud de l'Allemagne⁽²²⁾ constitue ainsi un marché géographique en cause distinct. Aux fins de l'appréciation du projet de concentration notifié en l'espèce, la Commission retiendra deux marchés géographiques en cause: la Belgique et le sud de l'Allemagne.

b) *Sucre destiné à des marques de distributeurs*

(43) En ce qui concerne le sucre destiné aux marques de distributeurs, le marché géographique en cause ne peut pas être limité au sud de l'Allemagne. Toutefois, la définition des marchés géographiques en cause peut rester en suspens, dans la mesure où le projet de concentration ne soulève aucun problème de concurrence, que l'on se base sur un marché qui s'étend à l'Allemagne ou sur un marché qui s'étend à l'ensemble de l'Europe.

C. PARTIE SUBSTANTIELLE DU MARCHÉ COMMUN

(44) Par son nombre d'habitants (quelque 33,8 millions d'habitants), sa consommation de sucre (environ 1 million de tonnes pendant la campagne 1999/2000) et sa situation géographique centrale, le sud de l'Allemagne représente une partie substantielle du marché commun. Cela vaut également pour la Belgique, qui compte quelque 10 millions d'habitants et dont la consommation de sucre a été d'environ 540 000 tonnes pendant la campagne 1999/2000⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Voir les décisions de la Commission du 31 janvier 2001 dans l'affaire COMP/M.2097 — SCA Metsä Tissue (points 60 et suivants) et du 27 juillet 2001 dans l'affaire COMP/M.2337 — Nestlé/Raston Purina (points 32 et suivants).

⁽²²⁾ Dans la présente communication des griefs, on entend par «sud de l'Allemagne», les Länder de Bavière, de Bade-Wurtemberg, de Sarre, de Hesse et de Rhénanie-Palatinat.

⁽²³⁾ Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, un territoire de la taille du Land de Rhénanie-Palatinat, avec une superficie d'environ 20 000 km² et plus ou moins 4 millions d'habitants, doit déjà être considéré comme une partie importante du marché commun arrêté du 25 octobre 2001 dans l'affaire C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, point 38.

D. CADRE JURIDIQUE

1. L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS DANS LE SECTEUR DU SUCRE

(45) L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, qui relève de la politique agricole commune, a pour objet de soutenir et de protéger la production de sucre dans la Communauté. À cette fin, il existe essentiellement trois mesures⁽²⁴⁾:

- le Conseil fixe des quotas nationaux (quotas «A» et «B») pour le sucre produit à partir des betteraves et de la canne à sucre récoltées dans la Communauté qui doit être vendu dans le marché commun. Le quota attribué à chaque État membre est ensuite réparti par le gouvernement concerné entre les différents producteurs de sucre nationaux et entre leurs sites de production,
- il existe un mécanisme de soutien des prix, qui permet de fixer un prix d'intervention pour le sucre A et B et ainsi de garantir un prix minimal,
- un prix minimal garanti est également fixé pour les betteraves à sucre nécessaires à la production de sucre A et B.

(46) Ces quotas concernent la production de chaque «campagne», dont la durée est fixée d'octobre à septembre de l'année suivante.

(47) À ce règlement concernant le sucre A et B s'ajoutent les accords conclus entre l'Union européenne et des pays tiers, tels que l'Inde ou les pays ACP⁽²⁵⁾, qui prévoient des possibilités d'exportations de sucre préférentielles pour ces États. Les prix qui peuvent être ainsi obtenus sont comparables à ceux du sucre sous quotas. On peut donc considérer ces importations, au regard de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, comme «équivalentes aux ventes de sucre sous quotas».

(48) Le sucre produit par des entreprises établies dans la Communauté en excédent des quotas A et B qui leur sont affectés ou des importations précitées est appelé sucre «C». Ce dernier doit être vendu sur le marché mondial, c'est-à-dire à des pays non membres de l'Union européenne, sans soutien ou être stocké pendant au moins douze mois, puis écoulé comme sucre A ou B l'année suivante.

⁽²⁴⁾ Voir la décision 1999/210/CE de la Commission du 14 octobre 1998 dans l'affaire IV/F-3/33.708, *British Sugar* et autres (JO L 76 du 22.3.1999, p. 1) (considérant 4).

⁽²⁵⁾ États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Voir l'article 6, paragraphe 4, et l'annexe V, article 13, de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3); cet accord confirme le protocole n° 3 sur le sucre ACP signé à Lomé le 28 février 1975 (JO L 25 du 30.1.1976, p. 114).

- (49) Globalement, la situation de l'ensemble du marché pour la campagne 1999/2000 peut être résumée comme suit par État membre de l'Union européenne:

Tableau 1

Statistiques relatives à la campagne 1999/2000

Bilan sucrier de l'Union européenne pour la saison 1999/2000

(en milliers de tonnes)

	Quota de sucre A/B	Production de sucre A/B, 1999/2000	Report à 2000/2001	Report de 1998/1999	Sucre A/B total 1999/2000	Importations (équivalent-quotas) de l'UE conformément aux accords	Sucre sous quotas disponible 1999/2000	Consommation	Excédent	Production de sucre C pour exportation
France	3 802	3 603	- 509	506	3 600	119	3 719	2 177	1 542	1 200
Allemagne	3 449	3 523	- 220	147	3 450	38	3 488	2 752	736	878
Pays-Bas	872	952	- 80	—	872	55	927	642	285	165
Belgique/ Luxembourg	826	885	- 82	23	826	8	834	544	290	206
Italie	1 568	1 614	- 261	215	1 568	21	1 589	1 411	178	91
Danemark	425	426	- 43	42	425	—	425	245	180	127
Autriche	390	391	- 63	63	391	1	392	309	83	110
Irlande	200	200	- 18	18	200	—	200	135	65	16
Grande-Bretagne	1 144	1 144	- 115	115	1 144	1 077	2 221	2 187	34	402
Portugal	70	75	- 5	—	70	277	347	327	20	—
Suède	370	370	- 37	37	370	—	370	375	- 5	60
Finlande	147	165	- 18	—	147	52	199	223	- 24	2
Grèce	319	232	—	—	232	19	251	306	- 55	—
Espagne	1 000	978	- 152	174	1 000	71	1 071	1 268	- 197	127
Total UE	14 582	14 558	- 1 603	1 340	14 295	1 738	16 033	12 901	3 132	3 384

Source: Bilan sucrier de la Commission européenne.

2. L'APPLICABILITÉ DES RÈGLES DE CONCURRENCE AU MARCHÉ DU SUCRE

- (50) Conformément à l'article 32, paragraphe 3, en liaison avec l'annexe I, chapitre 17, du traité instituant la Communauté européenne, la politique agricole commune est applicable au sucre. L'article 36, paragraphe 1, du traité, en liaison avec l'article 1^{er} du règlement n° 26 du Conseil du 4 avril 1962 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles⁽²⁶⁾ modifié en dernier lieu par le règlement n° 49⁽²⁷⁾, déclarent applicables à ce secteur les articles 85 à 90 (aujourd'hui 81 à 86) du traité, ainsi que les dispositions prises pour leur application, notamment le règlement sur le contrôle des concentrations⁽²⁸⁾. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Suiker Unie, la Cour confirme l'applicabilité des règles de concurrence au marché du sucre⁽²⁹⁾, y compris dans le cadre de l'organisation commune des marchés:

«quelles que soient les critiques que l'on puisse formuler à l'égard d'un système qui tend à consacrer un cloisonnement des marchés nationaux, notamment par le moyen des quotas nationaux (...), il n'en demeure pas moins qu'un domaine résiduel mais réel relève des règles de concurrence».

- (51) Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, les opérations de concentration qui créent ou renforcent une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun.

3. LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DU MARCHÉ RELATIFS AUX CONDITIONS ACTUELLES SUR LE MARCHÉ DU SUCRE

- (52) Comme cela a déjà été indiqué (considérant 29), un grand nombre de clients de l'industrie du sucre ont constaté, dans le cadre de l'étude du marché, que les marchés — en particulier en Allemagne — se répartissent entre les différents sucriers de façon rigoureuse selon leur région d'activité respective et, partant, que la concurrence ne s'exerce pas dans la pratique au niveau national. Les clients de l'industrie du sucre ajoutent qu'elle ne s'exerce pour l'essentiel qu'avec les exportations des sucriers étrangers qui possèdent des sites de production à proximité de la frontière.
- (53) Le niveau de prix qui prédomine sur les marchés européens du sucre peut effectivement être considéré comme un indice non équivoque de l'existence d'une concurrence très limitée. C'est ainsi que les sucriers européens peuvent, en dépit des surcapacités considérables de l'industrie européenne du sucre, vendre leur sucre à des prix qui sont non seulement plus de deux fois plus élevés que le prix du marché mondial, mais qui sont également nettement supérieurs (de 10 à 20 %) aux prix d'intervention de l'Union européenne.

Commentaires sur la réponse de Südzucker

- (54) Dans sa réponse à la communication des griefs de la Commission⁽³⁰⁾, Südzucker estime que le sud de l'Allemagne ne reçoit pas plus de sucre en provenance de France qu'en provenance des autres parties de l'Allemagne. D'après les statistiques WZV, ce sont environ 195 000 tonnes qui ont été exportées de France vers l'Allemagne au cours de la campagne 1999/2000, dont environ 100 000 tonnes au sud de l'Allemagne, d'après les estimations de Südzucker, alors que dans le même temps, le sud de l'Allemagne a reçu environ 108 000 tonnes en provenance du nord et de l'ouest de l'Allemagne.

⁽²⁶⁾ JO L 30 du 20.4.1962, p. 993/62.

⁽²⁷⁾ JO L 53 du 1.7.1962, p. 1571/62.

⁽²⁸⁾ Ainsi que Südzucker elle-même en convient, au point 6 de sa réponse à la communication des griefs.

⁽²⁹⁾ Arrêt de la Cour du 16 décembre 1975 dans les affaires jointes 40-48, 50, 54-56, 111, 113 et 114/73, Suiker Unie et autres, Recueil 1975, p. 1663, point 24.

⁽³⁰⁾ Point 93 de la réponse.

- (55) Après avoir examiné les arguments de Südzucker, la Commission confirme que la concurrence à l'intérieur du territoire allemand est très limitée et que les producteurs étrangers constituent un facteur d'équilibre important pour le marché du sud de l'Allemagne et de la Belgique. C'est ainsi que les livraisons en provenance du nord et de l'ouest de l'Allemagne vers le sud de l'Allemagne n'étaient, pour l'essentiel, pas destinées aux régions principales de vente de Südzucker, mais surtout aux zones voisines situées entre les marchés géographiques en cause. L'étude du marché a également montré que les prix facturés par les producteurs étrangers aux clients du sud de l'Allemagne étaient nettement plus favorables que les prix de Südzucker et des autres sucriers allemands. Enfin, les livraisons des sucriers français vers l'Allemagne ont nettement augmenté au cours de la période 1996/1997-1999/2000 (considérant 95), alors que d'après les informations dont dispose la Commission, les livraisons internes à l'Allemagne ont stagné au cours de cette même période.

E. COMPATIBILITÉ DE L'OPÉRATION DE CONCENTRATION AVEC LE MARCHÉ COMMUN

1. INTRODUCTION

a) *Position des principaux sucriers européens sur le marché*

- (56) Le groupe Südzucker est déjà, avant la réalisation de l'opération de concentration, l'un des premiers sucriers au niveau mondial. Les quotas de production de sucre A/B dans la Communauté attribués à ses concurrents sont les suivants:

Tableau 2

Quotas pour la campagne 1999/2000

Entreprises/groupes	Quota de production de sucre A/B dans la Communauté	Principaux marchés
Südzucker	16,4 %	Sud et est de l'Allemagne, Belgique, Autriche
Béghin-Say	13,3 %	France, Italie
British Sugar	7,7 %	Royaume-Uni
Nordzucker	7,1 %	Nord de l'Allemagne
Danisco	7,0 %	Danemark, Suède, Finlande
Ebro Puleva	5,4 %	Espagne
SLS	5,1 %	France

Source: Parties et concurrents.

- (57) Le groupe Südzucker occupe donc, avant la fusion, la première place sur le marché européen du sucre. À l'issue de l'opération de concentration envisagée, son quota de production de sucre A/B dans la Communauté pourrait passer de 16,4 à 21,5 %.

b) *Marchés concernés*

(58) Le projet de concentration entre Südzucker et SLS concerne les marchés suivants:

Tableau 3

Parts de marché pour la campagne 1999/2000, sur la base des quantités vendues ⁽³¹⁾

Marché en cause	Marché géographique en cause	Quantités (en milliers de tonnes)	Südzucker	Saint Louis Sucre (SLS)	Concurrent 1	Concurrent 2
Sucre industriel	France	1 660	[0-10 %]*	[10-20 %]*	[20-30 %]* (Béghin-Say)	[10-20 %]* (Sucre Union)
	Italie	891	[10-20 %]*	[0-10 %]*	[35-45 %]* (Béghin-Say)	[10-20 %]* (SFIR) ⁽³²⁾
	Belgique	502	[60-70 %]*	[0-10 %]*	[15-25 %]* (Groupe sucrier)	[0-10 %]* (Cosucra)
	Sud de l'Allemagne	878	[75-85 %]*	[0-10 %]*	[0-10 %]* (Pfeifer & Langen)	[0-10 %]* (Béghin-Say) ⁽³³⁾
	Allemagne	2 045	[30-40 %]*	[0-10 %]*	[25-35 %]* (Nordzucker)	[15-25 %]* (Pfeifer & Langen)
	Union européenne	10 055	[10-20 %]*	[0-10 %]*	Pas de données précises disponibles	Pas de données précises disponibles
Sucre au détail	France	510	[0-10 %]*	[20-30 %]*	[20-30 %]* (Béghin-Say)	[5-15 %]* (Union SDA)
	Belgique	59	[85-95 %]*	[0-10 %]*	Pas de données précises disponibles	Pas de données précises disponibles
	Sud de l'Allemagne	180	[80-90 %]*	[0-10 %]*	[10-20 %]* (Pfeifer & Langen)	[0-10 %]* (Nordzucker)
	Allemagne	497	[30-40 %]*	[0-10 %]*	[20-30 %]* (Nordzucker)	[19,0 %]* (Pfeifer & Langen)
Sucre destiné aux marques de distributeur	Allemagne	152	[15-25 %]*	[5-15 %]*	[40-50 %]* (Nordzucker)	[20-30 %]* (Pfeifer & Langen)

Source: Partie notificante, concurrents et clients.

⁽³¹⁾ Les chiffres de vente de SLS et de Béghin-Say dans le sud de l'Allemagne n'étaient disponibles que pour l'année civile 2000. Pour le calcul des parts de marché, ces ventes ont toutefois été mises en relation avec les ventes totales réalisées dans le sud de l'Allemagne pendant la campagne 1999/2000. Étant donné que le volume total de l'année civile 2000 ne s'écarte pas notablement de celui de la campagne 1999/2000, cette méthode semble admissible.

⁽³²⁾ Società Fondaria Industriale Romagnola SpA (SFIR).

⁽³³⁾ Les ventes de sucre de Béghin-Say sont réalisées presque exclusivement par un grossiste allemand.

- (59) L'opération de concentration en question ne soulève des problèmes de concurrence que sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique dans la mesure où elle entraîne le renforcement d'une position dominante de Südzucker sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail. En revanche, elle ne permet pas à Südzucker d'acquérir une position dominante sur les marchés français et italien du sucre. Elle ne lui permet pas non plus de renforcer la position dominante qu'elle détient actuellement sur les marchés autrichiens du sucre (parts de marché de [plus de 90 %]* sur l'ensemble des marchés).

2. POSITIONS DOMINANTES DE SÜDZUCKER

- (60) L'opération de concentration renforcerait des positions dominantes de Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail.
- (61) Le secteur du sucre industriel, qui représente environ 80 % du volume de sucre vendu dans l'Union européenne et même environ [...] % du volume de sucre vendu par le groupe Südzucker pendant la campagne 1999/2000 sur les trois marchés en cause (environ [...] % pour SLS), revêt une importance particulière. Les considérations exposées ci-après portent donc principalement sur ce marché de produits, que ce soit pour le sud de l'Allemagne ou pour la Belgique. Néanmoins, les conclusions tirées pour ce marché au regard de la concurrence s'appliquent également, pour l'essentiel, aux marchés du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, marchés dont l'importance est moindre en termes de volume. C'est pourquoi les effets du projet de concentration seront examinés ci-après pour le marché du sucre industriel dans le sud de l'Allemagne, qui servira d'exemple, les particularités du marché du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique étant, le cas échéant, précisées.

a) *Position dominante de Südzucker sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique*

- (62) La Cour a défini une position dominante comme une situation de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs. Une telle position n'exclut pas l'existence d'une certaine concurrence, mais met la firme qui en bénéficie en mesure sinon de décider, tout au moins d'influencer notablement les conditions dans lesquelles cette concurrence se développera et, en tout cas, de se comporter dans une large mesure sans devoir en tenir compte et sans pour autant que cette attitude lui porte préjudice.
- (63) L'existence d'une position dominante peut résulter de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants, mais parmi ces facteurs l'existence de parts de marché d'une grande ampleur est hautement significative. En outre, le rapport entre les parts de marché détenues par les entreprises parties à la concentration et par leurs concurrents, en particulier ceux qui les suivent immédiatement, constitue un indice valable de l'existence d'une position dominante⁽³⁴⁾.
- (64) La part de marché de Südzucker sur le marché du sucre industriel dans le sud de l'Allemagne est actuellement de [75-85]* %, tandis que celles des autres sucriers dans cette région sont comparativement modestes (tableau 3). Selon les informations dont dispose la Commission, cette structure du marché ne s'est pas non plus modifiée de manière sensible au cours de ces cinq dernières années et elle n'a d'ailleurs pas été contestée par les parties ni dans leur réponse à la communication des griefs ni lors de l'audition.

⁽³⁴⁾ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 février 1970 dans l'affaire 85/76, Hoffmann-La Roche contre Commission, Recueil 1979, p. 461, point 39, ainsi que l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-102/96, Gencor, Recueil 1999, p. II-753, points 201 et 202.

- (65) La puissance de Südzucker dans le sud de l'Allemagne ne ressort pourtant pas uniquement de l'écart important qui existe entre ses propres parts de marché et celles des autres sucriers allemands. Elle traduit aussi la concentration de ses sites de production et de distribution dans le sud de l'Allemagne, alors que ceux de Nordzucker et de Pfeifer & Langen, comme cela a déjà été indiqué, se concentrent dans d'autres parties de ce pays (considérant 27).
- (66) L'étude du marché réalisée par la Commission a du reste confirmé que les marchés allemands du sucre se répartissent entre les différents sucriers selon leur région d'activité respective. Un grand nombre de clients de l'industrie du sucre ont ainsi indiqué que la concurrence qui s'exerce en Allemagne est déjà actuellement très limitée. La faiblesse de la concurrence se reflète aussi dans le prix du sucre, qui est non seulement deux fois plus élevé que le prix du marché mondial, mais qui dépasse aussi sensiblement (de 10 à 20 %) le prix d'intervention de l'Union européenne, bien que l'industrie européenne du sucre, en particulier l'industrie allemande, se caractérise par une surproduction et une importante surcapacité.
- (67) Compte tenu de ce découpage *de facto* du marché allemand du sucre selon les régions d'activités respectives des différents sucriers, ces derniers ne sont guère incités à prendre pied dans la principale région de vente d'un autre producteur. Eu égard aux coûts de transport supplémentaires qui en découleraient et aux relations à moyen ou à long terme qui existent avec la clientèle (qui ont été mentionnés dans un grand nombre de réponses aux questions de la Commission), il semble plus intéressant pour les producteurs de renforcer leur position dans leur principale région de vente et d'utiliser le quota de production qui leur est attribué en premier lieu pour satisfaire leurs propres clients. Cela est d'autant plus vrai qu'un producteur qui essaierait de prendre pied dans la principale région de vente d'un concurrent s'exposerait directement à des représailles. Il est particulièrement aisé d'user de représailles dans l'industrie du sucre parce que le sucre est un produit de base homogène et que les marchés, en raison de l'existence de quotas de production et de prix d'intervention, sont transparents.
- (68) Les clients de l'industrie du sucre qui ont été interrogés par la Commission dans le cadre de son étude du marché constatent que, en Allemagne, la concurrence ne s'exerce qu'avec les exportations des sucriers étrangers qui possèdent des sites de production près de la frontière.
- (69) Pour les raisons précitées, la Commission est parvenue à la conclusion provisoire que Südzucker se trouve déjà actuellement, dans le sud de l'Allemagne, dans une situation de puissance économique qui lui fournit la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs. Südzucker jouit déjà, avant la fusion, d'une position dominante dans le sud de l'Allemagne, qui représente une partie substantielle du marché commun.
- (70) Les considérations qui précèdent valent aussi, en substance, pour le marché du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne. Sur ce marché, la part de Südzucker, qui est de [80-90]* %, montre l'écart qui existe entre ce groupe et ses principaux concurrents. Les considérants 65 à 69 s'appliquent donc également en conséquence.
- (71) Südzucker jouit aussi d'une position dominante sur les marchés belges du sucre industriel et du sucre au détail, où ses parts de marché sont respectivement de [60-70]* % et de [85-95]* %. Les considérations figurant ci-dessus s'appliquent donc également en conséquence.

Commentaires sur la réponse de Südzucker

- (72) Dans sa réponse à la communication des griefs⁽³⁵⁾ de la Commission, Südzucker conteste l'image d'une «absence de concurrence» que la Commission esquisse pour le sud de l'Allemagne et la Belgique. Les prix de Südzucker y sont plus faibles que partout ailleurs en Europe, alors que dans le même temps, les prestations accessoires sont en moyenne supérieures à celles des concurrents européens. Si les autres sucriers n'ont réussi à pénétrer que de façon limitée dans le secteur de vente principal de Südzucker, c'est précisément parce qu'il ne serait pas commercialement viable pour eux d'attaquer Südzucker. Si on constate en Allemagne l'existence de marchés propres autour de chaque fabrique de sucre, c'est à la suite du jeu naturel des forces du marché, et non en raison d'une absence de concurrence.

⁽³⁵⁾ Points 90 à 94 de la réponse.

(73) Après avoir examiné les arguments de Südzucker, la Commission confirme son appréciation de la situation du marché dans le sud de l'Allemagne et en Belgique pour le sucre industriel et le sucre au détail. Elle est d'accord avec les parties pour dire que, dans sa principale région de ventes, Südzucker n'est pas exposé à des attaques de quelque importance de la part d'autres sucriers allemands. Toutefois, cela n'est pas dû au fait qu'il existe une concurrence suffisante entre ces entreprises, mais au contraire au fractionnement du marché allemand du sucre en régions principales de vente et en zones d'activités régionales, ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

b) ***Pas de position dominante pour le sucre destiné aux marques de distributeurs dans le sud de l'Allemagne et en Belgique***

aa) **Allemagne du Sud**

(74) Dans sa communication des griefs, la Commission avait encore admis, également pour le sucre destiné aux marques de distributeurs, qu'avec une part de marché de [40-50]* %, Südzucker se trouvait en tout cas au seuil d'une position dominante dans le sud de l'Allemagne et que la concentration avec Saint Louis, qui lui apporterait [20-30]* points de pourcentage en plus, pourrait faire monter sa part de marché à [60-80]* % au total. C'est pourquoi, dans la communication des griefs, la Commission était parvenue à la conclusion que le projet de concentration entraînerait, soit la création, soit le renforcement d'une position dominante de Südzucker dans le sud de l'Allemagne⁽³⁶⁾.

(75) Or, compte tenu de la modification des conclusions relatives à la dimension géographique de ce marché (considérants 37 et suivants), cette appréciation n'est désormais plus valable. C'est ainsi que, si l'on considère l'Allemagne dans sa totalité, les parts de marché de Südzucker et de SLS ne sont respectivement que de [15-25]* % et [5-15]* % ([20-40]* % ensemble), alors que sur ce même marché géographique Nordzucker détient à elle seule une part de [40-50]* %. On ne peut donc pas considérer que la concentration donnera lieu à la création ou au renforcement d'une position dominante sur le marché du sucre destiné aux marques de distributeurs en Allemagne.

(76) Toutefois, cela ne modifie pas l'appréciation globale du projet de concentration notifié. De par son volume et son importance, le sucre destiné aux marques de distributeurs reste loin derrière le sucre industriel, qui a joué dès le départ un rôle déterminant pour l'appréciation du projet de concentration par la Commission (considérant 61)⁽³⁷⁾.

bb) **Belgique**

(77) En Belgique, la Commission n'a pas relevé d'activités notables du groupe Südzucker dans le domaine du sucre destiné aux marques de distributeurs, et il est donc également impossible de conclure à l'existence d'une position dominante⁽³⁸⁾.

3. **RENFORCEMENT DES POSITIONS DOMINANTES DÉTENUES PAR SÜDZUCKER SUR LES MARCHÉS DU SUCRE INDUSTRIEL ET DU SUCRE AU DÉTAIL**

(78) Le projet de concentration risque de renforcer les positions dominantes de Südzucker sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique ainsi que de consolider les prix à un niveau nettement supérieur au prix d'intervention.

(79) La Commission estime à cet égard que les trois facteurs suivants entraîneraient un renforcement de la position dominante de Südzucker:

- premièrement, l'opération de concentration réduirait considérablement la concurrence potentielle sur le marché dans le sud de l'Allemagne et en Belgique,

⁽³⁶⁾ Voir notamment points 54 et 57 de la communication des griefs.

⁽³⁷⁾ Voir à cet égard le point 45 de la communication des griefs.

⁽³⁸⁾ Voir à cet égard le point 55 de la communication des griefs.

- deuxièmement, la prise de contrôle du deuxième sucrier français conférerait à Südzucker des possibilités de représailles jusqu'ici presque inaccessibles, grâce auxquelles il pourrait mieux protéger sa principale région de vente dans le sud de l'Allemagne et en Belgique de la concurrence étrangère. Le groupe pourrait dès lors user de représailles sur le marché français du sucre et dissuader ainsi d'éventuels concurrents français d'entrer sur son marché dans le sud de l'Allemagne,
- enfin, l'opération de concentration offrirait à Südzucker la possibilité unique — par rapport à ses principaux concurrents — d'approvisionner en sucre de gros clients industriels au-delà des frontières nationales au moyen d'«accords de fourniture paneuropéens».

a) **Disparition de SLS en tant que concurrent potentiel**

- (80) Le projet de concentration, du fait de la disparition de SLS en tant que concurrent potentiel qui en découlerait, renforcerait la position dominante de Südzucker sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.
- (81) Du point de vue du droit de la concurrence, l'existence d'une concurrence potentielle constitue un élément de régulation décisif pour les marchés qui ne sont soumis qu'à une concurrence très limitée. Cette concurrence potentielle contribue à protéger les clients, dans la mesure où elle prévient la formation de prix qui, compte tenu du fait qu'il n'y a qu'une concurrence marginale, ne pourraient autrement être atteints que dans une situation de monopole. Pour cela, il faut qu'il y ait le plus grand nombre possible de concurrents potentiels importants et possédant une assise financière solide, car seuls de tels concurrents sont capables d'entrer sur des marchés voisins dominés par un opérateur.
- (82) La concurrence potentielle est d'autant plus importante que:
- la concurrence qui s'exerce sur un marché est faible,
 - le degré de réglementation d'un marché est élevé,
 - la dépendance des clients est grande, c'est-à-dire que les produits ou services absolument nécessaires à leur activité ne peuvent être remplacés par d'autres produits ou services,
 - le pouvoir de marché de l'opérateur auquel sont confrontées les entreprises des marchés voisins en tant que concurrents potentiels est grand.

Si l'un ou plusieurs de ces facteurs ressortent particulièrement sur un marché, la disparition d'un concurrent potentiel puissant constitue une dégradation importante de la structure de la concurrence.

- (83) Comme il ressort des considérations qui précèdent, les facteurs précités présentent une importance particulière sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, et l'existence de concurrents potentiels issus des marchés voisins est donc indispensable.
- (84) Compte tenu du caractère déterminant des coûts de transport sur le marché du sucre, une concurrence transfrontalière ne peut s'exercer d'une manière efficace qu'entre des États voisins. En Belgique, les producteurs établis aux Pays-Bas, en France et en Allemagne à proximité de la frontière belge constituent des concurrents potentiels. Dans le sud de l'Allemagne, une concurrence transfrontalière ne pourrait venir que de la région française limitrophe, car ce marché, en raison du monopole d'Agrana, la filiale autrichienne de Südzucker (qui contrôle [plus de 90]* % de tous les marchés autrichiens du sucre), est verrouillé au sud. Dans le cadre de l'opération de concentration en question, le rôle que les producteurs français pourraient jouer en tant que concurrents potentiels est donc très important.

(85) Pour être considérée comme un concurrent potentiel, une entreprise doit à la fois être incitée à entrer sur le marché et en avoir la capacité. Dans le cas de SLS, ces deux conditions sont parfaitement remplies.

aa) **Incitation des sucriers français à entrer sur le marché dans le sud de l'Allemagne et en Belgique**

(86) Plusieurs indices concrets montrent que les producteurs français sont incités à entrer sur le marché dans le sud de l'Allemagne et en Belgique: leur productivité élevée, la situation géographique de leurs sites de production, la surproduction de sucre de la France, le recul des possibilités d'exportation dans les pays non membres de l'Union européenne, ainsi que les marges bénéficiaires plus élevées pour les ventes dans l'Union que pour les exportations dans les pays tiers.

(87) Les sucriers français possèdent les zones de production les plus efficaces d'Europe (part la plus élevée des betteraves sucrières par hectare de terre, teneur en sucre élevée des betteraves sucrières), ce qui leur confère — vu les coûts nettement plus faibles qu'ils supportent pour le transport des betteraves sucrières jusqu'à leurs sites de production — des avantages concurrentiels importants par rapport à tous leurs concurrents étrangers. Cela se traduit par une productivité plus élevée et, partant, des économies d'échelle incontestables.

(88) Les sites de production français sont regroupés dans le nord et le nord-est de la France. Parmi tous les concurrents étrangers de Südzucker, les sucriers français sont donc ceux qui se situent le plus près de sa principale région de vente dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.

(89) Parmi tous les États membres de l'Union européenne, la France est de loin celui qui connaît la plus forte surproduction de sucre A et B. Pendant la campagne 1999/2000, sa surproduction de sucre sous quotas a été de 1,5 million de tonnes, soit près du double de celle de l'Allemagne (plus de cinq fois supérieure à celle de la Belgique). La surproduction de la France a représenté environ 56 % de la consommation totale de sucre de l'Allemagne (près de 300 % de la consommation totale de sucre de la Belgique).

(90) Dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, il est prévu qu'une partie des excédents des États membres de l'Union européenne qui exportent plus qu'ils n'importent soit utilisée pour couvrir les besoins des États membres dont la production de sucre est insuffisante. L'Espagne est le seul État membre de l'Union qui, avec 197 000 tonnes (campagne 1999/2000), connaît une sous-production importante de sucre sous quotas et importe aussi plus de sucre équivalent à celui-ci. Comme cela vient d'être montré, les besoins nets de l'Espagne sont cependant nettement inférieurs à la seule surproduction annuelle de sucre de la France.

(91) La partie résiduelle de la surproduction de sucre sous quotas d'un État membre peut être alors utilisée de deux manières différentes:

— soit pour les exportations subventionnées de sucre sous quotas à destination de pays tiers, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre,

— soit pour les exportations de sucre sous quotas dans les autres États membres de l'Union.

- (92) Pour un sucrier de l'Union européenne, il est nettement moins rentable d'exporter du sucre A/B dans des pays tiers que dans d'autres États membres, car pour ces exportations, l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ne prévoit de compenser que l'écart entre le prix de vente (prix du marché mondial) et le prix d'intervention. En revanche, le niveau des prix dans la Communauté se situe la plupart du temps entre 10 et 20 % au-dessus du prix d'intervention. De surcroît, les exportations dans les pays tiers s'accompagnent de coûts de transport sensiblement plus élevés.
- (93) En outre, la limitation des exportations subventionnées prévue dans le cadre de l'accord du GATT constitue un autre obstacle important à ce type d'exportations. Lors des derniers cycles de négociations du GATT ⁽³⁹⁾, l'Union européenne s'est en effet engagée à réduire le volume des exportations subventionnées de sucre ainsi que le montant absolu des subventions. Entre 1995 et 2000, conformément aux accords du GATT, le volume des exportations subventionnées autorisées dans la Communauté a diminué de 14,5 % et a été ainsi ramené à 1 329 900 tonnes. Au cours de la même période, les subventions autorisées ont reculé de 25,5 % et ont été ainsi ramenées à 545,9 millions d'euros. Parallèlement, les quantités annuelles de sucre importé «équivalent au sucre sous quotas» ont progressé d'une manière continue.
- (94) En revanche, pour les livraisons de sucre entre les différents États membres de l'Union, c'est uniquement l'importance des coûts de transport qui constitue un obstacle significatif à l'entrée sur le marché. Toutefois, les coûts de transport ne sont pas aussi importants pour les producteurs français que pour, par exemple, les producteurs allemands, car ces derniers doivent de toute façon déjà couvrir des distances plus longues dans leur propre pays. Comme cela a été indiqué plus haut (considérants 27 et 88), la plupart des sites français de production de sucre se trouvent dans le nord ou le nord-est du pays. Il n'y a quasiment pas de production de sucre dans le sud-ouest de la France. Les distances entre les sites de production français et le sud de l'Allemagne ou la Belgique sont ainsi souvent plus courtes que les distances entre ces sites et certaines localités françaises.
- (95) On peut considérer que l'évolution des importations de sucre qui a été observée en Allemagne au cours de ces dernières années démontre que les sucriers français ont intérêt à renforcer leur présence sur le marché allemand. Entre les campagnes 1996/1997 et 1999/2000, les importations allemandes de sucre ont en effet augmenté au total de 46 % pour atteindre 267 000 tonnes, ce qui représente environ 10 % de la consommation totale de sucre en Allemagne. Cet accroissement est dû en grande partie à l'augmentation des exportations françaises de sucre en Allemagne. En chiffres absolus, ces exportations sont passées de quelque 140 000 tonnes à environ 187 000 tonnes entre 1997 et 2000. En raison de cette très forte augmentation des importations allemandes de sucre, la part de la France dans ces importations a atteint 70 % ⁽⁴⁰⁾. En ce qui concerne les importations belges, la Commission ne dispose pas de statistiques fiables. Il est toutefois ressorti de l'étude du marché que la France tend également à exporter de plus en plus de sucre en Belgique.
- (96) Les facteurs précités n'interviennent que dans une moindre mesure sur les marchés du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, car les barrières à l'entrée y sont un peu plus élevées, l'entrée sur un nouveau marché géographique nécessitant par exemple des investissements plus importants au niveau de la commercialisation. Concrètement, cela signifie que l'incidence négative sur les prix d'une position dominante est donc nécessairement plus grande sur ces marchés. Mis à part cette restriction, il existe aussi sur le marché du sucre au détail des facteurs incitant des concurrents potentiels à y entrer.

⁽³⁹⁾ Voir notamment les articles 8 et 9 de l'accord sur l'agriculture conclu en 1994 dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (JO L 336 du 23.12.1994, p. 22).

⁽⁴⁰⁾ Aucune statistique pertinente n'est disponible pour le sud de l'Allemagne. Toutefois, la tendance dégagée pour l'Allemagne peut, d'après les résultats précités de l'étude du marché, être appliquée à la région du sud de l'Allemagne.

Commentaires sur la réponse des parties

- (97) Dans sa réponse à la communication des griefs ⁽⁴¹⁾, Südzucker met en doute l'augmentation des exportations de sucre français vers l'Allemagne constatée par la Commission. D'après elle, au cours de la campagne 2000/2001, on a même enregistré un léger recul. Rien ne justifie que l'on déduise une tendance générale d'un taux de croissance isolé, intervenu sur une période relativement courte. Dans le contexte global de l'Europe, une telle croissance doit être considérée comme relativement modeste. En outre, les chiffres utilisés par la Commission n'opèrent aucune distinction entre le sucre industriel, le sucre au détail et le sucre destiné aux marques de distributeurs.
- (98) Les parties contestent également le caractère attractif d'une augmentation des exportations de la France vers l'Allemagne par rapport aux exportations vers des pays tiers ⁽⁴²⁾. Selon elles, une réorientation vers d'autres États membres, notamment l'Allemagne et la Belgique, des exportations actuelles des sucriers français vers des pays tiers serait «totalement irréaliste», nécessiterait des efforts considérables sur le plan de la distribution et entraînerait une baisse radicale du niveau des prix dans ces pays.
- (99) Après avoir examiné les arguments des parties, la Commission confirme son appréciation. En ce qui concerne la qualité du matériel statistique, il convient de souligner que les données sur les exportations sur lesquelles la Commission s'appuie dans la communication des griefs proviennent de l'Office statistique fédéral allemand. Une ventilation en fonction des différents marchés du sucre n'y est pas prévue, mais les résultats de l'étude du marché montrent néanmoins que sur le plan quantitatif, la plus grande partie des augmentations des exportations sont intervenues dans le domaine du sucre industriel. La durée sur laquelle s'étendent les données prises en considération, qui est de quatre ans, doit être considérée comme suffisante, selon la Commission, pour pouvoir dégager une tendance, au moins à moyen terme.
- (100) Les efforts des distributeurs pour réorienter éventuellement les exportations des pays tiers vers l'Allemagne du Sud et la Belgique pourraient se faire par l'intermédiaire des grossistes en sucre. C'est ce mode de distribution que les sucriers français ont déjà choisi pour leurs exportations vers les marchés allemands. Une telle réorientation pourrait se faire rapidement et ne nécessiterait pas, dans un premier temps, d'investissements dans un réseau de distribution sur place. La Commission estime qu'il ne faut pas non plus s'attendre à une baisse radicale du niveau des prix dans le sud de l'Allemagne, dans la mesure où l'on ne peut s'attendre à des exportations massives de volumes plus importants que si Südzucker utilisait sa position dominante pour augmenter sensiblement les prix. Dans un tel cas, la concurrence potentielle au sud de l'Allemagne et en Belgique constituerait un contrepoids important.
- (101) Ainsi qu'il a déjà été dit au considérant 82, cette fonction de contrepoids serait d'autant plus importante que:
- la concurrence qui règne sur les marchés européens du sucre est très limitée,
 - les marchés du sucre sont réglementés dans une large mesure, et
 - pour les clients de l'industrie du sucre, la matière première que constitue le sucre n'a pas de substituts, ou alors seulement dans une très faible mesure,
 - une multitude d'entreprises jouissent d'une position dominante sur les différents marchés du sucre en Europe.

⁽⁴¹⁾ Points 105 et suivants de la réponse.

⁽⁴²⁾ Points 109 et suivants de la réponse de Südzucker; déclaration de SLS lors de l'audition du 26 octobre 2001 et lettres de SLS des 5, 9 et 23 novembre 2001.

Conclusions sur l'incitation qu'auraient les sucriers français à pénétrer sur le marché du sud de l'Allemagne et de la Belgique

- (102) En résumé, la Commission constate que les facteurs déterminants qui seraient de nature à inciter les sucriers français à pénétrer sur le marché du sud de l'Allemagne et de la Belgique, existent bien. En tout état de cause, ce sont les sucriers français qui disposent du plus important potentiel concurrentiel pour pénétrer sur ces marchés. Tous les autres sucriers implantés à proximité des débouchés en question ne possèdent qu'un potentiel concurrentiel moindre, que ce soit en raison de leur comportement concurrentiel (sucriers allemands, voir considérant 67 notamment) ou en raison des volumes peu importants dont ils disposent pour l'exportation (sucriers néerlandais et italiens).

bb) **Potentiel concurrentiel de SLS**

- (103) En raison de son quota de production et des sites de production et de distribution qu'elle possède en France, SLS jouit, tant en Belgique que dans le sud de l'Allemagne, d'un très grand potentiel concurrentiel. Son quota de production de sucre A/B est en effet presque aussi élevé que celui qui est attribué à l'ensemble des Pays-Bas. En outre, à l'exception de sa grande raffinerie de Marseille (destinée au sucre importé «équivalent au sucre sous quotas» ou au sucre sous quotas de l'Union européenne provenant de zones de production situées en dehors de l'Europe, telles que la Réunion), ses sites de production et ses entrepôts de distribution sont concentrés dans le nord et le nord-est de la France (c'est-à-dire près des frontières belge et allemande). La situation géographique de ses sites de production est concurrentielle par rapport à celle des sites de ses concurrents français dans la perspective d'une orientation renforcée vers le sud de l'Allemagne et la Belgique. Les distances différentes et la part des coûts de transport plus élevée qui pourrait en résulter peuvent être considérées comme marginales.
- (104) En chiffres absolus, SLS a disposé pendant la campagne 2000/2001 d'un volume total de sucre sous quotas ou de sucre importé équivalent à ce dernier de [...] tonnes à commercialiser. Ce volume peut être ventilé comme suit:
- [...] tonnes de sucre A/B,
 - [...] tonnes de sucre A/B provenant de zones de production situées en dehors de l'Europe ou de sucre importé «équivalent à du sucre sous quotas»,
 - [...] tonnes de sucre A/B rachetées à d'autres sucriers et commercialisées par SLS. Il s'agit essentiellement de livraisons de sucre de Souppes-Ouvré, dans laquelle — comme cela a déjà été indiqué — SLS détient une participation minoritaire de 44,5 % et dont toute la production de sucre est commercialisée par SLS.
- (105) SLS déclare avoir orienté sa stratégie commerciale de manière à ce que plus de [...] % de ce sucre sous quotas soient utilisés pour honorer ses contrats de fourniture à moyen ou long terme, en priorité sur les marchés français du sucre, le reste pouvant être exporté dans d'autres États membres de l'Union européenne ou dans des pays tiers. Si SLS maintenait cette orientation stratégique, cette quantité restante de sucre lui conférerait encore un potentiel concurrentiel considérable pour les marchés dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.
- (106) Comme cela a été indiqué précédemment, le niveau des prix sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique dépasse d'environ 10 à 20 % le prix d'intervention, qui peut être atteint dans le cas d'exportations dans des pays tiers. Les gains supplémentaires que SLS pourrait réaliser si elle exportait dans d'autres États membres au moins une partie du sucre qu'elle exporte normalement dans des pays tiers ([...] tonnes) doivent donc être considérés comme importants.

- (107) SLS a indiqué à la Commission qu'elle avait réalisé des investissements importants dans l'infrastructure destinée aux exportations de sucre dans les pays tiers. Il s'agit notamment de participations à des investissements dans des navires utilisés pour le transport du sucre et dans des installations portuaires. En raison de ces participations, le grossiste en sucre [...]*, qui a également participé aux investissements dans cette infrastructure, est tenu d'acheter à SLS [...]* tonnes de sucre par an, qui sont ensuite exportées dans des pays tiers au moyen de cette infrastructure. Toutefois, pour pouvoir pleinement bénéficier de l'obligation d'achat imposée à [...]*, SLS n'est pas obligée d'utiliser de sucre sous quotas puisqu'elle produit ou rachète suffisamment de sucre C chaque année (par exemple, [...]* tonnes pendant la campagne 2000/2001 plus le rachat de [...]* tonnes de sucre C).
- (108) En outre, l'amortissement des coûts d'investissement susmentionnés est marginal par rapport à la valeur des gains supplémentaires précités qu'elle pourrait réaliser en vendant davantage de sucre sous quotas dans l'Union européenne.
- (109) De même, SLS a fait observer à la Commission que son système de distribution est actuellement limité pour les exportations de sucre en Allemagne. Toutefois, celle-ci estime qu'elle pourrait contourner cette difficulté à court terme en se rabattant sur des grossistes. À moyen terme, le coût d'une éventuelle réorientation stratégique de son système de distribution serait marginal par rapport à ses chances de réaliser les gains supplémentaires précités.
- (110) Enfin, SLS a attiré l'attention de la Commission sur le fait qu'une réorientation de ses exportations destinées aux pays tiers vers les États membres de l'Union européenne entraînerait des coûts de stockage additionnels. La Commission n'a pas saisi la logique de l'argumentation développée à cet égard par SLS. Du reste, ces prétendus coûts de stockage additionnels ne représenteraient qu'une fraction des gains supplémentaires qu'elle pourrait tirer de la réorientation précitée de son activité.

Commentaires sur la réponse des parties

- (111) Dans sa réponse à la communication des griefs de la Commission ⁽⁴³⁾, Südzucker estime que d'éventuels débouchés pour les sucriers français en Allemagne pourraient également être exploités, sans aucune limitation, par les autres sucriers français. De même, au cours de l'audition ⁽⁴⁴⁾, SLS a déclaré qu'elle n'était que l'un des nombreux concurrents potentiels sur le marché du sud de l'Allemagne et de la Belgique. À son avis, la Commission n'aurait envisagé dans sa communication des griefs, comme concurrents potentiels, que des sucriers français, en ignorant le potentiel concurrentiel des producteurs allemands, néerlandais et italiens. La disparition de SLS en tant que concurrent potentiel n'aurait donc aucun effet sur la concurrence qui s'exerce dans les principales régions de vente de Südzucker dans la mesure où après la concentration, Südzucker continuerait à être confrontée, sur les marchés du sud de l'Allemagne et de Belgique, aux nombreux concurrents potentiels restants.
- (112) La Commission a examiné en détail les arguments présentés par les parties. Compte tenu du fait que sur les marchés du sucre, les facteurs que constituent la concurrence potentielle et les représailles se chevauchent, ces deux aspects seront examinés conjointement aux considérants 130 et suivants.

Commentaires sur les déclarations de SLS

- (113) Au cours de l'audition ⁽⁴⁵⁾, SLS a déclaré qu'une réorientation vers les pays de la Communauté, notamment l'Allemagne et la Belgique, de ses exportations actuelles vers les pays tiers ne serait pas rentable pour l'entreprise et donc peu probable. Les calculs effectués à cet égard par SLS sont résumés dans le tableau 4 suivant:

⁽⁴³⁾ Points 120 et suivants de la réponse.

⁽⁴⁴⁾ Déclarations confirmées par lettres des 5, 9 et 23 novembre 2001.

⁽⁴⁵⁾ Déclarations confirmées par lettres des 5, 9 et 23 novembre 2001.

Tableau 4

**Calculs de SLS (présentés lors de l'audition ainsi que dans les lettres des 5 et 9 novembre 2001)
destinés à prouver que les exportations vers des pays tiers sont plus avantageuses pour l'entreprise
que des exportations vers le sud de l'Allemagne**

(en euros par 1 000 tonnes)

Calculs de SLS	Exportations vers des pays tiers avant juin 2001	Exportations vers le sud de l'Allemagne	Différence
Prix consommateurs finals	631,00	[...]* ⁽⁴⁶⁾	
Rémunération logistique Union européenne	+50,00	n.a.	
Rémunération des coûts de stockage Union européenne	+20,00	n.a.	
[...]*	[...]*	[...]*	
[...]*	[...]*	[...]*	
[...]*	[...]*	[...]*	
Coûts de stockage	[...]*	[...]*	
Prime coûts de stockage Union européenne	[...]*	[...]*	
Prix net départ usine	[...]*	[...]*	[...]*
Réseau de distribution	n.i	[...]*	
Nouveaux investissements dans des installations de stockage	n.i	[...]*	
Économies dues à la location d'installations de stockage	n.i	[...]*	
Amélioration de la qualité	n.i	[...]*	
Baisse des prix de [...]* % dans le sud de l'Allemagne	n.i	[...]*	
Prix nets comparables	[...]*	[...]*	[...]*

⁽⁴⁶⁾ Le prix de [...]* euros est le prix calculé par SLS par rapport à [...]*.

(114) D'après les calculs de SLS, le produit net réalisable avec les exportations de sucre vers le sud de l'Allemagne est aujourd'hui certes supérieur de [...]* euros par 1 000 tonnes aux produits nets réalisables avec les exportations vers les pays tiers. Toutefois, d'après SLS, l'exportation éventuelle de volumes de sucre plus importants vers le sud de l'Allemagne et la Belgique nécessiterait des investissements supplémentaires. Si l'on tient compte de ce facteur, ainsi que de la baisse générale du niveau des prix dans le sud de l'Allemagne, on parviendrait à une moins value de [...]* euros par 1 000 tonnes par rapport aux exportations vers les pays tiers qui seraient, selon SLS, plus attractives.

(115) Après examen des arguments de SLS, la Commission maintient son appréciation.

- (116) Premièrement, avec la réforme de l'organisation commune du marché du sucre entrée en vigueur au moment de la campagne 2001/2002, la suppression de la rémunération des coûts de stockage (20 euros par 1 000 tonnes) a été décidée, ce qui a fait disparaître un élément essentiel des recettes des exportations vers les pays tiers⁽⁴⁷⁾. Cette disparition tant de la rémunération des coûts de stockage pour les exportations vers les pays tiers que des primes de stockage communautaires entraîne une augmentation de la valeur ajoutée des exportations vers le sud de l'Allemagne par rapport aux exportations vers les pays tiers, qui passe, pour 1 000 tonnes de produits, de [...] euros à [...] euros. Le calcul réalisé pour parvenir à ce résultat est présenté ci-dessous (tableau 5):

Tableau 5

Calculs de la Commission pour comparer les exportations de SLS vers des pays tiers et vers le sud de l'Allemagne

(en euros par 1 000 tonnes)

Calculs de la Commission	Exportations vers des pays tiers après juin 2001	Exportations vers le sud de l'Allemagne	Différence
Prix consommateurs finals	631,00	[...]* ⁽⁴⁸⁾	
Rémunération logistique Union européenne	+50,00	n.a.	
Rémunération des coûts de stockage Union européenne	n.a.	n.a.	
[...]*	[...]*	n.a.	
[...]*	[...]*	n.a.	
[...]*	[...]*	[...]*	
Coûts de stockage	[...]*	[...]*	
Prime coûts de stockage Union européenne	n.a.	n.a.	
Prix net départ usine	[...]*	[...]*	[...]*

⁽⁴⁸⁾ Le prix de [...] euros est le prix calculé par SLS par rapport à [...] euros.

- (117) Deuxièmement, les investissements nécessaires pour réorienter les exportations de façon accrue vers le marché du sud de l'Allemagne indiqués par SLS au tableau 4, ne semblent pas plausibles. En effet, la mise en place d'un réseau de distribution propre ne paraît pas nécessaire, dans la mesure où la distribution de volumes plus importants en Allemagne ou en Belgique peut également se faire par l'intermédiaire d'un grossiste en sucre, ce qui ne nécessiterait aucun investissement. Ce canal de distribution est couramment utilisé par les sucriers qui veulent pénétrer sur des marchés voisins. De même, de nouveaux investissements dans des installations de stockage ne semblent pas nécessaires. Cela entraînerait une double comptabilisation des coûts de stockage, dans la mesure où

⁽⁴⁷⁾ La prime de stockage s'élevait à 3,3 euros par mois. D'après les indications de SLS, la durée de stockage moyenne du sucre destiné aux exportations vers des pays tiers, qui est de [...] mois, est nettement inférieure à la durée de stockage moyenne du sucre destiné au marché communautaire (six mois). D'après SLS, cette différence est essentiellement due au fait que les exportations vers les pays tiers sont en général réalisées pendant la campagne, afin de maintenir les coûts de stockage à un niveau aussi faible que possible. Compte tenu de cette différence dans la durée de stockage, la perte de revenus moyenne par 1 000 tonnes de sucre sous quotas est, à la suite de la suppression de la prime de stockage, plus faible pour les exportations vers les pays tiers ([...]* euros: [...] × 3,3 = [...]*) que pour les exportations dans la Communauté ([...]* euros, soit [...] × [...]*).

l'augmentation des coûts de stockage pour les exportations dans la Communauté a déjà été prise en compte dans le calcul comparatif de rentabilité. La base des coûts pris en compte pour l'amélioration de la qualité ne semble pas non plus admissible, car elle donnerait à SLS la possibilité d'obtenir des prix des ventes également plus élevés, dans une proportion au moins semblable. Enfin, la réduction des prix apparaît très improbable, dans la mesure où, avec un calcul basé sur un prix de [...] euros pour 1 000 tonnes⁽⁴⁹⁾, SLS se réfère déjà à un prix considérablement inférieur au niveau des prix dans le sud de l'Allemagne.

- (118) Troisièmement, les exportations vers les pays tiers sont caractérisées par un facteur d'insécurité considérable, dans la mesure où les volumes prévus pour ces exportations sont répartis par la Commission entre les sucriers européens dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, ce qui fait que SLS se trouve là en concurrence avec les autres sucriers européens.

Résumé du potentiel concurrentiel de SLS

- (119) Eu égard à tous les facteurs avancés, il est possible de conclure que le potentiel concurrentiel de SLS peut être jugé considérable aussi bien pour l'Allemagne que pour la Belgique. En outre, la disparition de la réglementation communautaire sur les coûts de stockage renforce considérablement l'intérêt des exportations vers d'autres États membres.

cc) Effets de la disparition de SLS

- (120) SLS et ses concurrents français Sucre Union et Beghin-Say sont les seuls producteurs étrangers déjà actuellement présents dans le sud de l'Allemagne. Dans le secteur du sucre destiné aux marques de distributeur, SLS et Sucre Union ont même pu, au cours de ces dernières années, accroître leur part de marché dans le sud de l'Allemagne (la part de SLS atteignant [20-30]* % et celle de Sucre Union environ [10-20]* %). En Allemagne, Béghin-Say opère essentiellement dans le secteur du sucre industriel, qu'elle vend principalement dans le nord et dans l'ouest du pays.
- (121) SLS exerce ses activités sur les marchés allemands du sucre principalement par l'intermédiaire du groupe [...]. [...] s'approvisionne en sucre directement dans ses usines, puis se charge de le transporter dans les différents sites de production (sucre industriel) ou les magasins de vente au détail (sucre destiné aux marques de distributeur) dans l'ouest et le sud de l'Allemagne. Les relations commerciales qu'entretiennent SLS et [...] se sont ainsi nettement intensifiées au cours de ces dernières années (de 1997 à 2000).
- (122) Cela a été possible pour SLS, car le prix préétabli en Allemagne pour le sucre a été nettement revu à la baisse (diminution de [...] % en 2001 par rapport à 1999). SLS pratique ainsi en Allemagne des prix sensiblement plus bas que ceux de ses concurrents locaux (en 2001, ses prix étaient inférieurs d'environ [...] % pour le sucre industriel et d'environ [...] % pour le sucre destiné aux marques de distributeur), ce qui lui confère un avantage concurrentiel qui compense de toute façon largement ses coûts de transport quelque peu plus élevés (d'après les clients, ses surcoûts seraient compris entre environ 3 et 5 %). Dans ce contexte, il faudrait indiquer que SLS applique des prix bien plus bas à ses clients allemands qu'à ses clients français, ce qui vaut du reste également pour Südzucker qui pratique des prix plus bas en France.
- (123) À l'issue de l'opération de concentration, cette tendance à l'intensification de la concurrence entre les fournisseurs français et les fournisseurs allemands pourrait s'inverser étant donné que la fusion ferait non seulement disparaître la concurrence existante, mais réduirait fortement la concurrence potentielle dans le sud de l'Allemagne. En tant que deuxième sucrier français, SLS possède, du fait de sa présence dans le sud de l'Allemagne, un grand potentiel concurrentiel sur ce marché, qu'elle pourrait déployer immédiatement et, partant, utiliser pour renforcer sa position après un certain temps.

⁽⁴⁹⁾ Le prix de [...] euros est le prix calculé par SLS par rapport à [...].

- (124) Compte tenu de la répartition régionale du marché allemand entre les sucriers allemands (considérant 29), qui a été confirmée au cours de l'étude de marché par la majorité des clients de l'industrie allemande du sucre, la question de la réduction de ce potentiel concurrentiel apparaît d'autant plus cruciale. De nombreux clients de l'industrie allemande ont fait observer que le commerce transfrontalier pouvait être considéré comme l'unique forme de concurrence s'exerçant actuellement sur le marché du sucre. Ils craignent aussi qu'une opération de concentration de cette importance réduirait considérablement cette forme de concurrence.
- (125) Pour ce qui est des marchés belges du sucre, la disparition du potentiel concurrentiel de SLS, fondé sur la proximité entre ses sites de production et les marchés belges, conduirait également à un renforcement significatif de la position dominante de Südzucker.

b) *Création d'un potentiel de représailles pour Südzucker*

- (126) Outre la disparition de SLS en tant que concurrent potentiel, le groupe Südzucker acquerrait, grâce au projet de concentration, un potentiel de représailles dont il ne disposait quasiment pas jusqu'ici, lui permettant de s'attaquer dès à présent au marché d'origine de ses autres concurrents français éventuels et d'y occuper à l'avenir une position importante.
- (127) Comme cela a déjà été mentionné (considérant 5), SLS, la société qui doit être absorbée, est actuellement le deuxième sucrier français. À l'issue de l'opération de concentration, le groupe Südzucker contrôlerait [20-30]* % du marché français du sucre au détail et [10-20]* % du marché français du sucre industriel (tableau 3), alors que les parts de marché du numéro un français, Béghin-Say, sont respectivement de [20-30]* % (sucre au détail) et de [20-30]* % (sucre industriel) et celles des principaux concurrents suivants, respectivement de [5-15]* % (Union SDA, sur le marché du sucre au détail) et de [10-20]* % (Sucre Union, sur le marché du sucre industriel). Le groupe Südzucker serait ainsi juste derrière le numéro un sur le marché français du sucre au détail et à peu près au même niveau que le troisième fournisseur sur le marché français du sucre industriel.
- (128) Contrairement à la situation antérieure, l'acquisition de cette position importante sur le marché français constitue une nette amélioration de la position concurrentielle de Südzucker et ce, non seulement sur ce marché, mais également sur son marché d'origine, le sud de l'Allemagne, et en Belgique. En effet, comme indiqué précédemment (considérant 68 et considérants 84 et suivants), dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, une concurrence potentielle ne pourrait essentiellement venir que de la France. Sa présence future en France permettra au groupe Südzucker d'empêcher effectivement l'entrée éventuelle d'autres producteurs français sur les marchés dans le sud de l'Allemagne et en Belgique en usant de représailles à leur égard sur leur marché d'origine en France, par exemple, en demandant à sa future filiale SLS de baisser ses prix. Du reste, d'éventuelles mesures de représailles seraient favorisées, d'une part, par le fait que le niveau actuel des prix en France dépasse durablement et nettement le prix d'intervention et, d'autre part, par le fait que les marges bénéficiaires de SLS d'environ [...] (50) lui permettraient parfaitement de baisser ses prix.

Commentaires sur la réponse des parties

- (129) Dans sa réponse à la communication des griefs de la Commission (51), Südzucker affirme que d'éventuelles mesures de représailles seraient, après la concentration, contreproductives pour le groupe, dans la mesure où elles réduiraient le niveau des prix en France au détriment de la future filiale de Südzucker, SLS, et donc défavorables au groupe. Südzucker devrait au contraire s'efforcer, après la concentration, d'éviter toutes représailles de la sorte, dans la mesure où les conséquences que subirait SLS se répercuteraient aussi sur elle. De toute façon, le schéma attaque/représailles a beaucoup moins d'importance dans le secteur du sucre que sur des marchés non réglementés, dans la mesure où les capacités de production des sucriers européens sont dictées par le système des quotas et ne sont pas extensibles.

(50) D'après les informations communiquées par SLS, sa marge bénéficiaire calculée par rapport aux coûts fixes serait de [...] pour le sucre industriel et de [...] pour le sucre au détail. Il convient de tenir compte du fait que sa marge bénéficiaire calculée par rapport aux coûts variables, qui est bien plus importante aux fins de l'analyse du pouvoir de marché, est sensiblement supérieure. La fourniture de sucre destiné aux marques de distributeur ne joue aucun rôle sur le marché français, le seul qui importe en l'occurrence.

(51) Points 128 et suivants de la réponse.

- (130) Après avoir examiné les arguments de Südzucker, la Commission confirme son appréciation. D'une part, on ne doit de toute façon pas s'attendre à ce que les intéressés se lancent dans une guerre des prix générale, qui serait commercialement nuisible à tous. D'autre part, on ne doit pas non plus s'attendre à une baisse générale du niveau des prix en France à la suite d'éventuelles mesures de rétorsion, parce que ce genre de mesures ne peuvent, de par leur nature même, qu'être utilisées ponctuellement pour un seul client stratégique du concurrent, afin d'attaquer celui-ci de façon ciblée. Dans la mesure où les sucriers, dès lors qu'ils ne sont pas en position dominante, ne sont absolument pas tenus d'accorder, à prestations égales, les mêmes conditions à tous leurs clients, il est tout à fait possible de faire des offres de prix intéressantes à un seul client stratégique d'un concurrent. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique courante dans le secteur.
- (131) Compte tenu du fait que, sur le marché du sucre, les facteurs que constituent la concurrence potentielle et les représailles se chevauchent, ils seront présentés tous deux conjointement ci-après.
- (132) Comme nous l'avons déjà indiqué aux considérants 29 et 124, la majorité des clients des sucriers allemands estiment que l'Allemagne est caractérisée par une répartition régionale des marchés entre les différents sucriers. Cette répartition géographique s'explique notamment par le potentiel de représailles dont disposent les différents sucriers par rapport à leurs concurrents allemands respectifs (considérant 67). Pour cette raison, les sucriers allemands ne constituent guère une concurrence potentielle pour Südzucker. Dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni et en Italie, les excédents de sucre sont trop faibles pour constituer un potentiel concurrentiel de quelque importance (tableau 1).
- (133) Sur les marchés du sud de l'Allemagne, les producteurs français doivent donc être considérés comme la seule source potentielle de concurrence qui puisse être prise au sérieux. Ils possèdent les excédents de sucre de loin les plus importants (1,54 million de tonnes), alors que les sucriers allemands disposent, avec 736 000 tonnes, d'excédents de moitié moins importants (sur tableau 1). En outre, les distances de transport pèsent d'un poids moindre pour les producteurs français que sur les producteurs allemands, dans la mesure où, en France, les distances à parcourir sont souvent plus importantes qu'en Allemagne et que l'éloignement de certains sites du sud de l'Allemagne et de la Belgique est pour eux plus faible que l'éloignement de certains sites en France (considérant 94).
- (134) En Belgique, seuls les sucriers français et néerlandais peuvent être considérés comme des concurrents disposant d'un certain potentiel. Toutefois, les possibilités des sucriers néerlandais à cet égard sont fortement limitées par la faiblesse de leurs excédents de sucre (285 000 tonnes seulement).
- (135) En outre, la concentration donnera pour la première fois à Südzucker la possibilité d'appliquer délibérément sur place, dans plusieurs États membres, des mesures de représailles. En France tout particulièrement, ce potentiel de représailles qui n'existait pas jusqu'à présent incitera les concurrents potentiels français à s'abstenir de pénétrer dans la région de vente principale de Südzucker. En raison de ses positions dominantes et de sa puissance de marché, Südzucker peut, sur une multitude de marchés, prendre des mesures de représailles ciblées et ponctuelles contre des concurrents qui auraient l'intention de pénétrer dans sa région de vente principale. Il s'agirait de mesures à court terme et ponctuelles qui auraient pour effet, à moyen terme, de garantir, voire de renforcer les positions dominantes de Südzucker.

Conclusions relatives à la création d'un potentiel de représailles pour Südzucker

- (136) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission est parvenue à la conclusion provisoire que la position de Südzucker sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique serait renforcée par le projet de concentration, dans la mesure où ce dernier lui conférerait un potentiel de représailles qu'elle n'a jamais possédé jusqu'ici, lui permettant d'empêcher d'éventuels concurrents français de prendre pied dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.

c) **Avantage pour le plan de la concurrence grâce à la possibilité de proposer des livraisons transfrontalières à de gros clients (essentiellement pour le sucre industriel)**

- (137) Enfin, la fusion avec SLS conférerait au groupe Südzucker une position unique par rapport à ses principaux concurrents, qui lui permettrait d'assurer des livraisons transfrontalières de sucre à de gros clients industriels. Elle pourrait ainsi renforcer sa position dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, où toute une série de gros clients des sucriers, avec des besoins considérables, possèdent des centres de production.

Importance croissante des achats à l'échelle du groupe et à l'échelle européenne chez les gros clients industriels

- (138) Comme les parties elles-mêmes l'ont déclaré⁽⁵²⁾, les clients industriels et les grossistes du secteur du sucre mettent de plus en plus souvent en place des stratégies d'achat à l'échelle européenne. Cette tendance, qui est en train de s'amorcer chez les gros clients industriels, notamment dans le secteur agroalimentaire et dans celui des boissons, à acheter le sucre de façon centralisée pour tout un groupe ou, tout au moins, de procéder à des achats transfrontaliers, sur la base de «contrats paneuropéens», est également apparue lors de l'étude du marché réalisée par la Commission. Contrairement aux petites et moyennes entreprises par exemple, les gros clients industriels ont la possibilité de demander des offres à plusieurs sucriers et de retenir à chaque fois l'offre la plus favorable.

Ancrage unique du groupe Südzucker sur le continent européen

- (139) Dans un tel contexte, le futur ancrage du groupe Südzucker en Europe est d'une importance capitale pour l'appréciation du projet de concentration notifié sous l'angle de la concurrence. Südzucker occupe d'ores et déjà une position dominante dans le sud de l'Allemagne, en Autriche et en Belgique. L'acquisition de SLS en ferait également le numéro deux sur le marché français du sucre (considérant 5 et tableau 3).
- (140) Des concurrents ont en outre attiré l'attention de la Commission sur les liens économiques et commerciaux étroits qui existent entre SLS et le principal sucrier espagnol, Ebro Puleva. Celle-ci conteste d'ailleurs⁽⁵³⁾ que SLS ait sur elle une influence déterminante. Effectivement, la Commission estime qu'il n'a pas été possible de prouver qu'Ebro Puleva était sous l'influence de SLS, voire qu'elle était contrôlée par cette entreprise au sens juridique du terme. Il n'existait donc pas de motifs suffisants pour que le groupe Südzucker fasse à l'avenir participer Ebro Puleva aux livraisons transfrontalières aux gros clients.

Avantage décisif du groupe Südzucker sur le plan de la concurrence

- (141) Indépendamment de sa future position en Espagne, la fusion avec SLS permettrait ainsi à Südzucker de bénéficier, dans plusieurs États membres, d'une présence beaucoup plus forte que celle des autres grands sucriers européens, ce qui lui conférerait un avantage décisif sur ses concurrents. Alors que ses concurrents n'occupent une place importante que sur leurs marchés nationaux respectifs ou, tout au plus, dans deux États membres, le groupe Südzucker serait fortement implanté dans quatre États membres au total, qui plus est, voisins les uns des autres. Dans trois marchés géographiques en cause (sud de l'Allemagne, Autriche et Belgique), le groupe Südzucker détiendrait même une position dominante, tandis qu'en France, il serait le numéro deux.

⁽⁵²⁾ Voir SLS, réponse du 25 juin 2001 à la demande de renseignements de la Commission du 31 août 2001, p. 57, où il est question de «clients industriels et distributeurs qui développent de plus en plus des stratégies d'achats européennes».

⁽⁵³⁾ Avis exprimé par Ebro Puleva lors d'une conversation avec des membres de la Task-force «concentrations» le 6 décembre 2001, ainsi que dans une lettre du 7 décembre 2001.

- (142) Cela permettrait à l'avenir au groupe Südzucker d'être en mesure, comme aucun autre sucrier ne pourrait le faire, de garantir à de gros clients industriels des livraisons transfrontalières, par le biais de «contrats paneuropéens». La Commission pense que le groupe Südzucker serait ainsi en mesure de mieux s'attacher la clientèle de ces grosses entreprises. Il pourrait notamment accorder des remises quantitatives beaucoup plus importantes, compte tenu des quantités livrées aux gros clients, qui achètent à l'échelle d'un groupe ou à un échelon transfrontalier. Südzucker aurait ainsi un avantage manifeste, sur le plan de la concurrence, par rapport aux autres sucriers européens pour les ventes aux gros clients industriels.

Conclusions: renforcement de la position dominante de Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique grâce à la possibilité d'assurer des livraisons transfrontalières à de gros clients

- (143) Compte tenu de l'interconnexion entre les trois positions dominantes actuelles du groupe Südzucker dans le sud de l'Allemagne, en Belgique et en Autriche et de sa future position de numéro deux sur le marché français, qui est le premier État membre producteur de sucre, on peut s'attendre à ce que l'opération de concentration contribue à cimenter et à renforcer la position de *leader* de Südzucker en Belgique et dans le sud de l'Allemagne.
- (144) C'est en particulier l'amélioration des possibilités qu'aura le groupe Südzucker de garantir à des gros clients des livraisons de sucre à l'échelle européenne et à l'échelle des différents groupes qui lui permettra non seulement d'améliorer sa position sur les nouveaux marchés sur lesquels il s'implantera, mais aussi de renforcer sa position dominante dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, dans la mesure où plusieurs des gros clients industriels mentionnés ci-dessus, notamment Coca-Cola, Nestlé et Danone, possèdent d'importants centres de production dans le sud de l'Allemagne et en Belgique. Si Südzucker ciblait ces clients en leur proposant des contrats paneuropéens, ses concurrents perdraient par conséquent des parts de marché. Compte tenu de l'énorme puissance de marché de Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, ces entreprises ne seraient pas en mesure de compenser ces pertes de parts de marché dans les régions de vente principales de Südzucker.

Commentaires sur la réponse de Südzucker

- (145) Dans sa réponse à la communication des griefs de la Commission ⁽⁵⁴⁾, Südzucker affirme que la concentration renforcerait tout au plus les chances du groupe d'acquérir de nouveaux clients en France, mais pas en Allemagne, en Belgique ni en Autriche. C'est pourquoi la capacité de garantir des livraisons transfrontalières à de gros clients n'aurait aucune influence sur un éventuel renforcement de la position dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.
- (146) Après avoir examiné les arguments de Südzucker, la Commission confirme son appréciation. Elle estime que ce qui est déterminant, c'est que la concentration permettra à Südzucker de fournir simultanément du sucre à de gros clients industriels dans plusieurs États membres. En tout état de cause, dans la mesure où une partie des installations de production de ces gros clients se trouvent dans le sud de l'Allemagne et en Belgique — l'étude du marché a montré que c'était le cas pour un grand nombre d'entre eux — Südzucker aura la possibilité de s'attacher, également dans son actuelle zone de vente principale, ses clients de façon plus solide que par le passé.

Conclusions relatives aux livraisons transfrontalières à de gros clients

- (147) En lui donnant la possibilité de s'attacher les gros clients industriels plus fermement que par le passé, également dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, et ce en leur assurant des livraisons transfrontalières, le projet de concentration renforcera la position dominante détenue par Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique.

⁽⁵⁴⁾ Points 134 et suivants de la réponse.

4. CONCLUSIONS

- (148) Grâce à une fusion avec le deuxième sucrier français, SLS, Südzucker serait en mesure de réduire sensiblement la concurrence actuelle et potentielle sur les marchés du sucre du sud de l'Allemagne et de la Belgique. En outre, l'opération conférerait également à Südzucker un potentiel de représailles en France. Enfin, elle mettrait le groupe Südzucker dans une position beaucoup plus favorable que ses principaux concurrents pour garantir à de gros industriels des livraisons de sucre transfrontalières.
- (149) Pour les raisons évoquées ci-dessus, le projet de concentration est de nature à renforcer des positions dominantes de Südzucker sur les marchés du sucre industriel et du sucre au détail dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, deux zones qui constituent chacune une partie importante du marché commun.

VII. ENGAGEMENTS DE SÜDZUCKER

- (150) Afin d'écartier les doutes de la Commission quant à l'effet de l'opération sur la concurrence sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, Südzucker a soumis les engagements mentionnés aux considérants 151 et 152. Leur texte intégral figure à l'annexe II, qui fait partie intégrante de la présente décision.

A. ENGAGEMENTS RELATIFS À LA BELGIQUE

- (151) Par l'intermédiaire de sa filiale Raffinerie Tirlmontoise SA, Bruxelles, Südzucker détient une participation de 68 % dans la société Suikerfabriek van Veurne SA, Furnes/Belgique (ci-après dénommée «Veurne»). Le reste des actions de Veurne sont détenues par la Holding Warcoing SA, qui est elle-même liée à l'un des deux plus petits producteurs belges de sucre, la SA Sucrierie de Fontenoy. Südzucker s'engage à vendre cette participation dans Veurne après l'autorisation de la concentration autorisée, dans le délai qui aura été prévu à cet effet. L'acquéreur devra être en mesure de poursuivre l'activité de Veurne en tant que concurrent actif de Südzucker⁽⁵⁵⁾.

B. ENGAGEMENTS RELATIFS AU SUD DE L'ALLEMAGNE

- (152) Südzucker s'engage en outre à céder à une entreprise commerciale indépendante ou à un sucrier (ci-après dénommés dans les deux cas «distributeur») intéressé par la distribution de sucre dans le sud de l'Allemagne, jusqu'à 90 000 tonnes par an de sucre sous quotas provenant de ses installations de production du sud de l'Allemagne. Un contrat-cadre devra être conclu dans des délais prévus à cet effet. Il sera tout d'abord limité au 30 juin 2006. Si la Commission en fait la demande, il devra être prolongé au-delà de cette date pendant une période supplémentaire éventuelle de l'organisation commune du marché. Au cas où ce distributeur n'exercerait plus cette activité, un successeur devra lui être trouvé. Les conditions de livraison seront basées sur le prix d'intervention fixé dans le cadre de l'organisation commune du marché du sucre et prévoiront certaines majorations sur la base des coûts de Südzucker, par exemple pour la livraison de sucre d'une qualité supérieure à celle sur laquelle le prix d'intervention est fondé⁽⁵⁶⁾.

VIII. APPRÉCIATION DU PROJET NOTIFIÉ SOUS L'ANGLE DE LA CONCURRENCE EN TENANT COMPTE DES ENGAGEMENTS DE SÜDZUCKER

- (153) La Commission estime que les engagements mentionnés aux considérants 151 et 152 sont de nature à écartier les doutes sur les effets de l'opération sur la concurrence qui s'exerce sur les marchés du sucre dans le sud de l'Allemagne et en Belgique, ainsi que l'étude du marché réalisée l'a confirmé.

⁽⁵⁵⁾ Points 139 et suivants de la réponse. Voir le détail au point A de l'annexe II.

⁽⁵⁶⁾ Voir en détail le point B de l'annexe II.

A. APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS RELATIFS À LA BELGIQUE

- (154) Par l'intermédiaire de sa filiale Raffinerie Tirlemontoise SA, Südzucker dispose aujourd'hui d'un peu moins de 68 % des quotas de sucre A et B en Belgique et elle contrôle en outre la sucrerie Veurne, dont les quotas s'élèvent à 7,4 %. En revanche, les deux concurrents belges indépendants, SA Sucrerie de Fontenoy (6,6 %) et Groupe Sucrier SA (18,3 %), possèdent des quotas nettement plus faibles.
- (155) L'engagement pris par Südzucker de céder sa participation majoritaire dans la sucrerie Veurne permettra à des concurrents de conforter leur position sur le marché belge, voire de s'y implanter. À la suite de la cession de sa participation majoritaire dans Veurne, les quotas A et B attribués actuellement au groupe Südzucker en Belgique diminueront de 7,4 points de pourcentage, tandis que ceux de l'acquéreur augmenteront en conséquence. Les quantités de sucre concernées représentent environ 10 % du volume total du marché en Belgique tandis que plus de 10 % du volume du marché du sucre industriel dans ce même pays (voir le détail des quantités relatives à la Belgique au tableau 3).
- (156) La réalisation des engagements de Südzucker permettra ainsi de renforcer la concurrence dans le secteur sucrier belge et de compenser de façon suffisante la disparition de SLS.

B. APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS RELATIFS AU SUD DE L'ALLEMAGNE

- (157) En ce qui concerne le marché du sud de l'Allemagne, Südzucker ne s'est pas engagée à céder, contrairement à ce qu'elle fera en Belgique, une sucrerie, mais simplement une certaine quantité de sucre par an («sucrerie virtuelle»).
- (158) Conformément à la pratique constante de la Commission, la cession d'une société viable à un acquéreur approprié est en principe considérée comme préférable à la simple cession des produits qui y sont fabriqués. Elle doit être considérée comme la meilleure solution pour maintenir la concurrence dans des situations où la création ou le renforcement d'une position dominante entraverait celle-ci d'une façon sensible⁽⁵⁷⁾.
- (159) Toutefois, compte tenu des circonstances propres à la présente affaire, la vente d'une sucrerie, avec le transfert des quotas correspondants à l'acquéreur, n'aurait pas eu de perspectives de succès suffisantes dans le sud de l'Allemagne, contrairement à ce qui est le cas en Belgique (voir point 1 suivant).
- (160) L'engagement pris à la place par Südzucker de céder à un négociant jusqu'à 90 000 tonnes de sucre sous quotas chaque année suffit toutefois, de l'avis de la Commission, compte tenu des circonstances propres à la présente affaire, pour compenser le renforcement de la position dominante du groupe dans le sud de l'Allemagne (voir point 2 suivant).

1. ABSENCE DE PERSPECTIVES DE SUCCÈS DE LA VENTE ÉVENTUELLE D'UNE SUCRERIE, AVEC CESSIION DES QUOTAS CORRESPONDANTS

- (161) Compte tenu de la situation particulière du secteur sucrier dans le sud de l'Allemagne, la cession d'une sucrerie implantée dans cette région, avec transfert des quotas de production correspondant à l'acquéreur, n'aurait pas eu de perspectives de succès suffisantes, pour les raisons exposées au considérant 162.

⁽⁵⁷⁾ Voir la communication de la Commission concernant les mesures correctives recevables conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil et au règlement (CE) n° 447/98 de la Commission (JO C 68 du 2.3.2001, p. 3), (considéants 13 et suivants).

a) **Cadre juridique**

- (162) L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre contient, à son article 12 en liaison avec l'annexe IV, une disposition relative à la nouvelle répartition des quotas de production nécessaire en cas de cession de sucreries. C'est l'État membre concerné qui est responsable du transfert des quotas. En République fédérale d'Allemagne, cette responsabilité incombe à la ministre chargée de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture ⁽⁵⁸⁾.
- (163) L'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre affirme à cet égard le principe selon lequel les quotas correspondants sont transférés à l'acquéreur de la sucrerie qui sera cédée ⁽⁵⁹⁾. Toutefois, les deux restrictions de principe mentionnées ci-après laissent à l'État membre concerné — dans le cadre de son devoir d'exécution des obligations découlant du traité CE, conformément à l'article 10 de ce même traité — une certaine liberté d'action lors du transfert des quotas:
- premièrement, il est tenu de prendre en considération, lors de l'adaptation des quotas, l'intérêt de chacune des parties concernées, et notamment celui des producteurs de betteraves ou de cannes à sucre ⁽⁶⁰⁾,
 - deuxièmement, un transfert des quotas n'est admissible que si l'État membre concerné le considère comme étant de nature à améliorer la structure des secteurs de production de la betterave ou de la canne et de la fabrication du sucre ⁽⁶¹⁾.

b) **Prise en considération des intérêts des producteurs de betteraves à sucre**

- (164) En ce qui concerne la prise en considération des intérêts de chacune des parties concernées, notamment des producteurs de betteraves à sucre, il est important de souligner, dans la présente affaire, que, contrairement à la majorité des autres sucriers européens, Südzucker possède une structure corporatiste. La majorité de ses actions est détenue par des agriculteurs dont les intérêts sont défendus par une coopérative, la Süddeutsche Zuckerrübenverwertungs-Genossenschaft. La structure particulière de son actionnariat est directement liée à la livraison des betteraves à sucre à Südzucker par les agriculteurs. Dans la pratique, les agriculteurs qui fournissent des betteraves à sucre à Südzucker sont en même temps actionnaires de l'entreprise. À cet égard, on va même jusqu'à parler de «droits de livraison» que les agriculteurs auraient «achetés» par le biais de leur participation à Südzucker AG. En outre, Südzucker s'attache de façon particulière les agriculteurs qui lui sont ainsi liés, par [...]*
- (165) Au cas où l'une des sucreries de Südzucker dans le sud de l'Allemagne serait cédée, ce lien étroit entre la fourniture de produits, d'une part, et la participation des agriculteurs à l'entreprise, d'autre part, serait tranché, ce qui affecterait considérablement les intérêts des agriculteurs concernés.
- (166) Dans ce contexte, le ministère allemand de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture a fait savoir à la Commission que, conformément à une pratique administrative constante, il n'exercerait jamais, lors de la nouvelle répartition de quotas de production du sucre, les pouvoirs lui incombant conformément à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, à l'encontre des agriculteurs concernés, dont on peut attendre qu'ils manifestent leur opposition.

⁽⁵⁸⁾ Article 2 du règlement allemand sur l'attribution et la modification des quotas pour le sucre du 22 octobre 1981, JO I, p. 1161.

⁽⁵⁹⁾ Article 12, paragraphes 1, 3 et 4, en liaison avec l'annexe IV, section II, paragraphe 1, point c), de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

⁽⁶⁰⁾ Article 12, paragraphes 1 et 4, en liaison avec l'annexe IV, section IV, point a), de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

⁽⁶¹⁾ Article 12, paragraphe 4, en liaison avec l'annexe IV, section IV, point b), de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre.

(167) Dans la présente affaire, il n'est toutefois pas nécessaire de déterminer si la réalisation d'un engagement de cession serait obligatoirement contraire aux intérêts des producteurs de betteraves, d'autant plus que les agriculteurs concernés sont favorables au projet de concentration, en tant qu'actionnaires majoritaires de Südzucker, et que par le biais de leur participation, ils seraient associés à d'éventuels avantages de l'opération. En effet, d'après les prévisions, la cession d'une sucrerie du groupe Südzucker dans le sud de l'Allemagne ne serait pas de nature à améliorer la structure de la production de betteraves à sucre et de la fabrication de sucre (voir à ce sujet les considérants 168 et 169).

c) Structure des secteurs de la production de betteraves et de la fabrication de sucre

(168) En ce qui concerne les répercussions de la vente éventuelle d'une sucrerie sur la structure du secteur du sucre dans le sud de l'Allemagne, il convient tout d'abord de remarquer que les critères énoncés dans l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre font uniquement référence à l'amélioration de la production de betteraves et de la fabrication de sucre, mais pas aux répercussions éventuelles de l'opération sur la structure globale du marché du sucre, notamment la protection des consommateurs. Cela ressort également clairement des dix-septième et dix-neuvième considérants de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, qui montrent que l'objet réel de l'organisation commune des marchés du sucre dans l'Union européenne est de protéger les intérêts des producteurs de betteraves et de cannes à sucre.

(169) Dans la présente affaire, l'élément important est que Südzucker a mis en place, dans le sud de l'Allemagne, un réseau de sucreries qui couvrent l'intégralité de ce territoire et qui travaillent en liaison les unes avec les autres et sont intégrées au sein d'un groupe, ce qui entraîne un effet de spécialisation entre les différents types de production. À cet égard, la situation n'est pas la même dans le sud de l'Allemagne qu'en Belgique, dans la mesure où la sucrerie Veurne (considérant 151) n'appartient pas à un tel réseau. Le ministère allemand de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture a d'ores et déjà fait savoir à la Commission qu'il ne considérerait pas la vente de certaines des sucreries appartenant au réseau des sites de production du sud de l'Allemagne comme un moyen approprié pour améliorer la structure de la production de betteraves à sucre et de la fabrication du sucre dans cette région.

d) Résumé des particularités du secteur sucrier dans le sud de l'Allemagne

(170) Compte tenu des particularités exposées ci-dessus du secteur sucrier dans le sud de l'Allemagne et de la pratique administrative constante du ministère allemand de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture, la Commission estime que la vente d'une sucrerie dans le sud de l'Allemagne, avec transfert des quotas correspondants, est incertaine. Les perspectives de succès ne sont pas suffisantes pour faire de la cession d'une sucrerie dans le sud de l'Allemagne une condition préalable à l'autorisation de l'opération de concentration. La Commission reconnaît que, compte tenu des caractéristiques particulières de l'affaire en cause, Südzucker n'était pas en mesure de prendre un tel engagement de cession.

2. EFFETS SUR LE MARCHÉ DU SUD DE L'ALLEMAGNE DE L'ENGAGEMENT PRIS À LA PLACE DE LA CESSION D'UNE SUCRERIE

(171) L'engagement pris par Südzucker, à la place de la cession d'une sucrerie, de céder jusqu'à 90 000 tonnes de sucre provenant de ses sites de production du sud de l'Allemagne à un négociant indépendant suffit, de l'avis de la Commission, pour compenser la disparition de SLS en tant que concurrent potentiel sur le marché du sud de l'Allemagne et ce, en particulier pour les raisons suivantes.

(172) La quantité maximale proposée, qui est de 90 000 tonnes, représente environ 8 % du volume total du marché du sud de l'Allemagne et plus de 10 % du volume du marché du sucre industriel dans cette même région (voir le détail des données quantitatives pour le sud de l'Allemagne au tableau 3). Cet engagement est donc comparable, si on le met en rapport avec le volume du marché sur le plan quantitatif, à l'engagement proposé pour la Belgique, à savoir la cession de la participation majoritaire détenue par Südzucker dans la sucrerie Veurne, et les transferts de quotas correspondants (considérant 151). Cette quantité de sucre permettra aux négociants indépendants auxquels elle sera attribuée d'exercer une influence sensible sur l'évolution du marché, notamment sur la fixation des prix dans le sud de l'Allemagne.

- (173) À cet égard, il est déterminant que le prix que le négociant devra payer à Südzucker, qui sera basé sur le prix d'intervention et les coûts supportés par Südzucker uniquement pour d'éventuelles prestations complémentaires, soit nettement inférieur au prix du marché. Le négociant disposera donc d'une marge de manœuvre sensible pour proposer des prix inférieurs aux prix du marché actuels dans le sud de l'Allemagne.
- (174) Conformément à l'engagement pris par Südzucker, le négociant aura également le droit d'acheter au choix des sucres de différentes qualités, et pas uniquement la qualité standard CE II sur laquelle est basé le prix d'intervention. Il pourra ainsi répondre de façon appropriée aux exigences de qualité de ses clients éventuels.
- (175) Dans la mesure où Südzucker propose également au négociant de le livrer selon son choix à partir de l'ensemble de ses sites de production du sud de l'Allemagne, le négociant ne sera pas défavorisé par rapport à Südzucker, sur le plan de la concurrence, par d'éventuelles distances de livraison de ses clients dans le sud de l'Allemagne. Par rapport aux fournisseurs qui ne sont pas implantés dans le sud de l'Allemagne, le négociant bénéficiera même d'un avantage concurrentiel en ce qui concerne les distances de livraisons.
- (176) La Commission estime que, globalement, et compte tenu des conditions de concurrence particulières liées à l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, l'engagement pris par Südzucker équivaut pour l'essentiel, dans ses effets, à un engagement de cession. En raison du régime actuel des quotas dans le secteur de la production du sucre, l'acquéreur d'une sucrerie qui serait éventuellement mise en vente serait notamment soumis à une limitation des capacités qui le mettrait dans une situation comparable à celle d'un négociant qui peut disposer d'une certaine quantité annuelle de sucre. En outre, la référence au prix d'intervention fixé par la Communauté garantit au négociant une sécurité dans le domaine des calculs et de la planification.

3. RÉSUMÉ DE L'APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS RELATIFS AU SUD DE L'ALLEMAGNE

- (177) La Commission estime que la réalisation des engagements de Südzucker permettra de renforcer la concurrence sur le marché du sucre dans le sud de l'Allemagne et de compenser de façon suffisante la disparition de SLS.

C. RÉSUMÉ DE L'APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS

- (178) La Commission est donc parvenue à la conclusion que sous réserve du respect de l'intégralité des engagements pris par Südzucker, l'opération de concentration notifiée n'entraînera pas le renforcement des positions dominantes détenues par Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique. Les engagements relatifs au sud de l'Allemagne et à la Belgique suffisent effectivement pour éviter tout renforcement des positions dominantes de Südzucker grâce aux livraisons transfrontalières de sucre à des gros clients industriels («contrats paneuropéens»). En effet, grâce au renforcement de la concurrence consécutif aux engagements remis, Südzucker aura plus de mal à s'attacher les gros clients industriels du sud de l'Allemagne et de la Belgique en leur proposant des livraisons transfrontalières.

IX. CONDITIONS ET CHARGES

- (179) Conformément à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, du règlement sur les concentrations, la Commission peut assortir sa décision de conditions et de charges destinées à faire en sorte que les entreprises concernées respectent les engagements qu'elles ont pris à l'égard de la Commission en vue de rendre le projet de concentration compatible avec le marché commun.

- (180) Les mesures de nature à modifier la structure du marché doivent faire l'objet de conditions, les mesures d'application nécessaires dans la présente affaire devant en revanche faire l'objet de charges pour les parties. Si une condition n'est pas remplie, la décision par laquelle la Commission a déclaré une opération de concentration compatible avec le marché commun devient nulle et non avenue. Si les parties ne respectent pas une charge qui leur est imposée, la Commission peut révoquer une décision d'autorisation, conformément à l'article 8, paragraphe 5, point b), du règlement sur les concentrations. En outre, conformément à l'article 14, paragraphe 2, point a), et à l'article 15, paragraphe 2, point a), du règlement sur les concentrations, les parties peuvent se voir infliger des amendes et des astreintes ⁽⁶²⁾.
- (181) Conformément à la distinction fondamentale décrite ci-dessus, la Commission subordonne sa décision à la condition du respect intégral des engagements de Südzucker relatifs à la cession de participations, à l'abandon de relations commerciales et à la mise à disposition d'une certaine quantité de sucre dans le sud de l'Allemagne ⁽⁶³⁾. Ces engagements ont pour but de compenser le renforcement mis en évidence de la position dominante de Südzucker dans le sud de l'Allemagne et en Belgique et de maintenir ainsi une concurrence sur ces marchés. En revanche, les autres éléments des engagements, notamment l'engagement relatif à la conservation momentanée et à la gestion séparée de l'entreprise à céder, ainsi que les détails relatifs au mandataire qui sera désigné par Südzucker, feront l'objet de charges, dans la mesure où ils doivent seulement accompagner la mise en œuvre des obligations mentionnées précédemment.

X. CONCLUSION

- (182) Pour les motifs évoqués ci-dessus et sous réserve du respect intégral des engagements pris par Südzucker, il est possible de considérer que le projet de concentration n'entraînera pas la création ni le renforcement d'une position dominante susceptible d'entraver de façon significative une concurrence effective dans le marché commun ou dans une partie importante de celui-ci. Sous réserve du respect intégral des engagements mentionnés en annexe, la présente opération est par conséquent déclarée compatible avec le marché commun et avec l'accord EEE, conformément à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations, ainsi qu'à l'article 57 de l'accord EEE.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La concentration notifiée par laquelle Südzucker AG prendra le contrôle exclusif de Saint Louis Sucre SA au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations est déclarée compatible avec le marché commun et avec l'accord EEE.

Article 2

L'article 1^{er} est applicable sous la condition du respect intégral par Südzucker AG des engagements mentionnés aux considérants 1, 2, 10 à 15, et au considérant 23, première phrase, de l'annexe II.

Article 3

La présente décision est assortie de la charge du respect intégral par Südzucker AG des engagements mentionnés aux considérants 3 à 9, 16 à 22, au considérant 23, deuxième à quatrième phrase, et aux considérants 24 à 27 de l'annexe II.

⁽⁶²⁾ Voir, pour l'ensemble, la communication de la Commission concernant les mesures correctives recevables conformément au règlement (CEE) n° 4064/89 et au règlement (CE) n° 447/98 de la Commission (JO C 68 du 2.3.2001, p. 3) (point 12).

⁽⁶³⁾ Considérants 1, 2, 10 à 15 et considérant 23, première phrase, de l'annexe II.

Article 4

La société

Südzucker Aktiengesellschaft
Maximilianstr. 10
D-68165 Mannheim

est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 20 décembre 2001.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission

ANNEXE I

Une carte indiquant les sites de production des principaux sucriers en Allemagne peut être consultée sur le site Internet suivant de la Commission:

http://europa.eu.int/comm/competition/index_fr.html

ANNEXE II

Le texte original intégral en langue allemande des conditions et des charges visées aux articles 2 et 3 figure sur le site de la Commission à l'adresse ci-après:

http://europa.eu.int/comm/competition/index_en.html

DÉCISION DE LA COMMISSION**du 21 février 2002****déclarant une opération de concentration compatible avec le marché commun et l'accord EEE****(Affaire COMP/M.2495 — Haniel/Fels)***[notifiée sous le numéro C(2002) 554]***(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2003/260/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 57, paragraphe 2, point a),

vu le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises ⁽¹⁾, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1310/97 ⁽²⁾, et notamment son article 8, paragraphe 2,

vu la décision de la Commission du 17 octobre 2001 d'ouvrir la procédure dans la présente affaire,

après consultation du comité consultatif en matière de concentrations entre entreprises ⁽³⁾,après avoir pris connaissance du rapport final du conseiller-auditeur dans la présente affaire ⁽⁴⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 4 septembre 2001, l'entreprise Haniel Baustoff-Industrie Zuschlagsstoffe GmbH (HBI) a notifié à la Commission, conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 4064/89 (ci-après dénommé «le règlement sur les concentrations»), un projet de concentration par lequel elle entend acquérir le contrôle exclusif de l'entreprise Fels-Werke GmbH (ci-après dénommée «Fels») par le biais d'un rachat d'actions.
- (2) Après examen de cette notification, la Commission a tout d'abord constaté que l'opération de concentration envisagée relevait du règlement sur les concentrations et soulevait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun et l'accord EEE.

- (3) La Commission a donc décidé, le 17 octobre 2001, d'engager la procédure conformément à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations. Par décision prise le même jour, la Commission a renvoyé la partie de l'affaire afférente à l'Allemagne aux autorités allemandes compétentes, en application de l'article 9, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations.

- (4) Après un examen approfondi de l'affaire, la Commission est à présent parvenue à la conclusion que le projet de concentration notifié n'entraînera ni la création ni le renforcement d'une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée d'une manière significative dans une partie substantielle du marché commun.

I. PARTIES ET PROJET

- (5) HBI est une filiale indirecte de Franz Haniel & Cie GmbH (ci-après dénommée «Haniel»), une *holding* allemande aux activités diversifiées. Dans le secteur des matériaux de construction, Haniel exerce des activités de production et de distribution de matériaux de construction de murs, tels que les briques silico-calcaires, le béton cellulaire et le béton prêt à l'emploi. Bien qu'elle exerce l'essentiel de ses activités en Allemagne, Haniel est également présente aux Pays-Bas du fait qu'elle détient une participation indirecte dans l'entreprise commune néerlandaise Coöperatieve Verkoop- en Productievereniging van Kalkzandsteenproducenten (CVK). Haniel détient des participations dans environ trente usines de production de briques silico-calcaires en Allemagne, huit aux Pays-Bas, une en Belgique et deux en Pologne. En outre, elle exploite une usine de production de briques silico-calcaires de parement au Danemark et détient des participations dans trois usines de production de béton prêt à l'emploi en France.

- (6) Le 16 octobre 2001, Haniel a notifié à la Commission une opération de concentration, à savoir sa prise de contrôle de l'entreprise Ytong Holding AG (Ytong), une filiale de Rheinisch-Westfälische Kalkwerke AG, qui est, quant à elle, contrôlée par l'entreprise britannique RMC plc. (affaire COMP/M.2568 — Haniel/Ytong). Cette

(1) JO L 395 du 30.12.1989, p. 1; rectificatif (JO L 257 du 21.9.1990, p. 13).

(2) JO L 180 du 9.7.1997, p. 1.

(3) JO C 97 du 24.4.2003.

(4) JO C 97 du 24.4.2003.

notification est encore pendante. Le 30 novembre 2001, la Commission a également renvoyé la partie de cette affaire afférente à l'Allemagne aux autorités allemandes compétentes, conformément à l'article 9 du règlement sur les concentrations, et a par ailleurs engagé la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, point c), de ce règlement à l'égard de cette opération de concentration.

- (7) Fels, qui est une filiale de l'entreprise allemande Preussag AG (Preussag), produit elle-même, ou par l'intermédiaire de sa filiale Hebel AG (Hebel), des matériaux de construction, tels que le béton cellulaire, les produits calcaires, les panneaux en fibres de plâtre et les mortiers prêts à l'emploi, et les distribue. Elle exerce en outre des activités de production et de distribution de maisons préfabriquées en béton cellulaire ainsi que des activités de conception et de construction d'installations industrielles également en béton cellulaire.

Haniel envisage d'acquérir toutes les parts que Preussag détient dans Fels.

II. OPÉRATION DE CONCENTRATION

- (8) Le projet envisagé permettra à Haniel d'acquérir le contrôle exclusif de Fels. Il s'agit donc d'une opération de concentration au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations.

III. DIMENSION COMMUNAUTAIRE

- (9) Les entreprises concernées réalisent un chiffre d'affaires total sur le plan mondial supérieur à 5 milliards d'euros ⁽⁵⁾ (Haniel: 18,7 milliards d'euros et Fels: 0,8 milliard d'euros). Haniel et Fels réalisent toutes deux un chiffre d'affaires communautaire supérieur à 250 millions d'euros (Haniel: 17,5 milliards d'euros et Fels: 0,7 milliard d'euros). Fels réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté en Allemagne, ce qui n'est pas le cas de Haniel. L'opération de concentration notifiée est donc de dimension communautaire.

IV. PROCÉDURE

- (10) Le 28 septembre 2001, l'autorité de concurrence allemande compétente, le Bundeskartellamt, a demandé à la Commission de renvoyer la partie du projet de concentration afférente à l'Allemagne aux autorités de concurrence allemandes. Cette demande de renvoi concerne le marché allemand des matériaux de remplissage et d'élévation, mais pas les marchés des matériaux de construction de murs en dehors de l'Allemagne. Par décision du 17 octobre 2001, la Commission a renvoyé la partie de l'affaire afférente à l'Allemagne aux autorités allemandes compétentes.

⁽⁵⁾ Le chiffre d'affaires a été calculé conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement sur les concentrations et à la communication de la Commission sur le calcul du chiffre d'affaires (JO C 66 du 2.3.1998, p. 25). Les chiffres d'affaires réalisés avant le 1^{er} janvier 1999 ont été calculés sur la base des taux de change moyens de l'écu et convertis en euros à raison d'un euro pour un écu.

- (11) À la même date, elle a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations, à l'égard de la partie de l'affaire non renvoyée aux autorités allemandes.

V. COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ COMMUN

A. MARCHÉS DE PRODUITS EN CAUSE

- (12) Les activités des parties se chevauchent au niveau de la production et de la vente de matériaux de construction de murs. Haniel produit et vend des briques et des éléments silico-calcaires aux Pays-Bas par l'intermédiaire de l'entreprise commune CVK. Fels vend quant à elle des produits en béton cellulaire et en plâtre. Outre la brique silico-calcaire, le béton cellulaire et les produits en plâtre, les produits en béton et les briques, et dans une moindre mesure la tôle d'acier et les panneaux de bois, sont utilisés pour la construction des murs.

1. PRODUITS

- (13) La brique silico-calcaire est une brique de construction qui est fabriquée avec de la chaux, du sable et de l'eau, avant d'être moulée et durcie à la vapeur. Les briques silico-calcaires sont destinées exclusivement à la construction de murs. Elles sont généralement crépies, lissées avec un enduit mince ou revêtues d'un parement. Lorsque la construction en briques silico-calcaires est visible, il s'agit en règle générale de briques de parement, qui ne sont produites que dans de petites dimensions ⁽⁶⁾. Ces briques constituent un marché distinct qui ne sera pas examiné de manière plus précise dans la présente décision, car les parties ne produisent que peu de briques de ce type. Outre les briques, des éléments silico-calcaires de plus grandes dimensions sont également utilisés [aux Pays-Bas, leurs dimensions maximales sont habituellement: 900 × 625 × 300 millimètres (mm)].

- (14) Le béton cellulaire est un matériau de construction composé de sable, de chaux et de ciment. Au cours de son processus de fabrication, l'ajout de poudre d'aluminium et d'eau provoque une réaction qui lui confère une fine texture cellulaire. Les produits en béton cellulaire (briques et éléments) sont principalement utilisés pour la construction de bâtiments. En ce qui concerne les murs, ils (en particulier les briques et les éléments en béton cellulaire à haute densité) peuvent non seulement servir à la construction des murs porteurs, mais aussi à celle des murs non porteurs.

⁽⁶⁾ Dimensions maximales: 240 × 175 × 113 mm.

- (15) Le plâtre est un matériau de construction léger qui n'est utilisé que pour les murs non porteurs, car sa force portante est très faible. Il se présente sous forme de carreaux et de plaques.
- (16) Le béton est un autre matériau de construction de murs très utilisé. Les murs en béton peuvent être construits à partir de béton coulé sur place ou d'éléments préfabriqués en béton. Ce matériau se présente aussi sous une troisième forme: les blocs de béton de petites dimensions. Le béton n'est utilisé que pour la construction de murs porteurs.
- (17) Le béton coulé sur place peut être soit coulé dans des coffrages spécialement montés sur place, selon la méthode traditionnelle, soit utilisé dans des «coffrages tunnel» préfabriqués, qui permettent de couler en une seule opération les murs et les plafonds, selon la méthode de construction en tunnel (en néerlandais: «tunnelgietsbouw»). Cette dernière méthode implique des coûts fixes élevés et n'est donc rentable que pour les projets de construction prévoyant un grand nombre d'étages rectangulaires identiques. Par conséquent, elle ne convient pas pour les projets plus petits ni pour ceux qui ne prévoient pas de formes rectangulaires ni la réutilisation des coffrages.
- (18) Les éléments préfabriqués en béton sont produits dans des usines selon des spécifications précises, avant d'être transportés sur le chantier et utilisés dans le bâtiment auquel ils sont destinés. Il s'agit essentiellement de murs entiers. Ces éléments sont nettement plus gros que les briques ou les éléments silico-calcaires, qui sont principalement utilisés pour la maçonnerie, et leur utilisation exige un équipement lourd. Ils sont donc en premier lieu destinés aux grands projets. Ils sont surtout utilisés dans le secteur de la construction non résidentielle (en néerlandais: «utiliteitsbouw» ou, en abrégé, «u-bouw») et, dans une moindre mesure, dans celui de la construction résidentielle («woningbouw» ou «w-bouw»).
- (19) Les briques sont fabriquées à partir d'un mélange d'argile et d'eau et sont cuites à une température supérieure à 1 000 °C. Il s'agit du matériau de maçonnerie traditionnelle. Toutefois, la taille des différentes briques est limitée, car des déformations, telles que la rétraction et les déformations en arc, se produisent à la cuisson. C'est pourquoi un jointolement est également nécessaire lors de la pose pour corriger ces déformations. Par ces aspects, la pose des briques constitue un procédé long et à coûts de main-d'œuvre élevés.
- (20) Les plaques de tôle d'acier sont principalement utilisées dans le secteur de la construction non résidentielle et, dans une moindre mesure, dans celui de la construction résidentielle. Elles servent, par exemple, dans les structures porteuses en béton ou en acier. Dans ces cas, le mur se compose habituellement de deux plaques de tôle d'acier entre lesquelles est placé un isolant («plaques-sandwich métalliques»).
- (21) Les panneaux de bois sont utilisés dans les secteurs de la construction non résidentielle et de la construction résidentielle, le plus souvent sous forme d'éléments préfabriqués destinés à recouvrir les surfaces extérieures des bâtiments qui ne comportent pas de murs extérieurs porteurs. Aux Pays-Bas, le bois n'est que très rarement utilisé pour des murs porteurs.
- ## 2. DÉFINITIONS DU MARCHÉ DE PRODUITS CONSIDÉRÉES
- (22) Pour déterminer un marché de produits, la Commission doit apprécier toute une série de définitions différentes. Il convient de tenir compte du fait que l'utilisation et, partant, l'interchangeabilité des différents matériaux de construction de murs dépendent d'une manière non négligeable des habitudes et des traditions nationales en matière de construction ainsi que des conditions et des règles du secteur du bâtiment, et peuvent donc varier très fortement entre certains États membres de l'EEE. La Commission a essentiellement limité son examen à la situation aux Pays-Bas parce que ce n'est que dans cet État membre que l'opération de concentration entraîne un cumul de parts de marché tombant sous le coup des règles de concurrence.
- a) **Définition du marché avancée par la partie notifiante (matériaux de construction de murs)**
- (23) Compte tenu des conditions de concurrence existantes, en particulier de l'absence de toute différenciation au niveau des prix en ce qui concerne l'utilisation et des conditions uniformes de distribution par l'intermédiaire de grossistes en matériaux de construction, Haniel considère qu'il existe un marché unique des matériaux de construction de murs. Tous les produits qui sont utilisés pour la construction de murs relèvent de ce marché: les briques, les blocs de béton, les briques silico-calcaires, les blocs de béton cellulaire, les éléments préfabriqués en béton, les éléments silico-calcaires, les éléments en béton cellulaire, le mortier pour maçonnerie, le béton coulé sur place, la tôle d'acier, les plaques et les carreaux de plâtre et les panneaux de bois. En ce qui concerne la conception d'un bâtiment, Haniel avance que l'on peut généralement choisir entre plusieurs techniques de construction de murs.
- (24) Haniel explique que l'architecte ou le concepteur du projet définit généralement les spécifications à respecter en ce qui concerne la force portante, la résistance au vieillissement, le coût d'entretien, l'isolation thermique, la protection contre les incendies et l'isolation phonique du bâtiment. Parfois, l'architecte ajoute aux spécifications du bâtiment un choix de matériaux de construction. Haniel prétend toutefois, que ces spécifications permettent souvent d'opter pour d'autres solutions. L'entrepreneur est libre de choisir les matériaux de construction, pour autant qu'il respecte le cahier des charges. Dans sa proposition, l'entrepreneur peut spécifier un matériau ou en proposer plusieurs.

(25) Haniel admet néanmoins que les différents matériaux de construction de murs ne sont pas parfaitement interchangeables pour toutes les applications. Compte tenu des différences considérables qui existent entre les spécifications des matériaux utilisés pour les murs porteurs et celles des matériaux utilisés pour les murs non porteurs, Haniel considère que l'on peut raisonnablement établir une distinction entre le marché des matériaux de construction pour murs porteurs et celui des matériaux de construction pour murs non porteurs.

b) Pratique antérieure de la Commission (maçonnerie/maçonnerie porteuse)

(26) Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire Preussag/Hebel (7), la Commission a pris en considération deux marchés de produits distincts, sans cependant en retenir un. Elle a considéré, d'une part, la possibilité d'un marché regroupant tous les matériaux de construction de murs, y compris les briques, les briques silico-calcaires, les blocs de béton cellulaire et les blocs de béton ponce, avec lesquels les murs peuvent être construits «pierre par pierre» (maçonnerie). Il était ressorti de l'enquête menée que ces produits étaient interchangeables au stade de la conception du projet de construction. Dans le cadre de ce marché, la Commission a admis qu'une autre distinction, entre murs porteurs et murs non porteurs, était possible (maçonnerie porteuse). Les éléments préfabriqués en béton et le béton coulé sur place n'ont pas été pris en compte dans ces considérations.

c) Pratique du Bundeskartellamt allemand (maçonnerie)

(27) Dans sa pratique constante, le Bundeskartellamt définit le marché de produits dans le secteur des matériaux de construction, comme la Commission l'avait fait initialement dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire Preussag/Hebel. Il suppose l'existence d'un marché des matériaux de remplissage et d'élévation, dont relèvent les produits en béton cellulaire, les produits silico-calcaires, les briques de construction et les blocs de béton ponce et de béton. Le Bundeskartellamt n'établit pas de distinction entre murs porteurs et murs non porteurs. Il considère que les matériaux utilisés pour construire ces deux types de murs sont essentiellement les mêmes en Allemagne.

d) Pratique de l'autorité de concurrence néerlandaise NMa (matériaux de construction de murs porteurs)

(28) La Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, l'autorité de concurrence néerlandaise) établit en revanche une distinction entre murs porteurs et murs non porteurs parce qu'elle considère qu'aux Pays-Bas, les matériaux

utilisés pour les construire sont très différents (8). La brique silico-calcaire, qui sert pour ces deux types de murs, est en concurrence avec des matériaux différents selon qu'elle est utilisée pour l'une ou l'autre application. Dans sa définition du marché des matériaux de construction pour murs porteurs, la NMa a inclus l'ensemble des matériaux de construction qui sont utilisés pour ce type de murs, à savoir non seulement les matériaux («pierre par pierre») précités, mais aussi les éléments préfabriqués en béton et le béton coulé sur place. Toutefois, il convient d'observer que la NMa a ouvert, dans une décision postérieure, la possibilité d'établir une distinction entre le béton coulé sur place et les autres matériaux de construction de murs (9).

3. APPRÉCIATION

(29) Sur la base des informations dont elle dispose et, en particulier, de l'étude du marché qu'elle a réalisée dans la présente affaire, la Commission conclut, comme la NMa, qu'il existe deux marchés de produits distincts aux Pays-Bas: celui des matériaux de construction pour murs porteurs et celui des matériaux de construction pour murs non porteurs. Une subdivision de ces marchés, entre matériaux de maçonnerie et autres matériaux (notamment les produits en béton), n'est cependant pas pertinente. Le premier de ces marchés comprend tous les matériaux qui sont utilisés pour construire des murs porteurs, tels que la brique, la brique silico-calcaire, le béton cellulaire, les blocs de béton, les éléments préfabriqués en béton et, éventuellement, le béton coulé sur place. Toutefois, il ressort des conclusions de l'étude du marché que le béton coulé sur place, en particulier celui qui est utilisé selon la méthode de construction en tunnel, ne ferait pas partie de ce marché. Il n'est cependant pas nécessaire de trancher cette question, car elle n'a pas d'incidence sur l'appréciation de l'opération de concentration. Le second de ces marchés englobe, quant à lui, tous les matériaux qui sont utilisés pour construire des murs non porteurs, tels que la brique silico-calcaire, le béton cellulaire, les carreaux et les plaques de plâtre, les plaques de tôle d'acier et le bois. Les raisons qui motivent cette conclusion sont les suivantes.

(30) Tous les matériaux de construction que Haniel a inclus dans sa proposition de définition du marché conviennent à la construction de murs et sont effectivement utilisés à cette fin. L'étude du marché réalisée par la Commission aux Pays-Bas a toutefois montré que ces matériaux ne sont pas tous en concurrence les uns avec les autres.

(7) Affaire COMP/M.1866 — Preussag/Hebel, décision du 29 mars 2000.

(8) NMa, décision du 20 octobre 1998 dans l'affaire 124/CVK — Kalkzandsteen.

(9) NMa, décision du 29 février 2000 dans l'affaire 2427/NCD — Fernhout.

a) **Propriétés des différents matériaux de construction de murs**

- (31) Les matériaux de construction de murs précités possèdent des propriétés différentes, qui sont prises en compte lors du choix d'un matériau pour un projet de construction donné.
- (32) La brique silico-calcaire est un matériau bon marché qui certes n'existe pas dans les dimensions des éléments préfabriqués en béton, mais dont les dimensions — qui peuvent atteindre 900 × 625 × 300 millimètres (mm) — dépassent celles des briques de construction traditionnelles. En outre, elle possède — comme le béton cellulaire — une surface lisse qu'il n'est pas nécessaire d'égaliser par jointoiment. Les éléments peuvent être collés. De plus, les produits silico-calcaires sont sciés à l'usine selon les plans afin que les éléments formant le pignon ou les ouvertures de fenêtre soient préfabriqués. Ces aspects permettent de réduire le temps nécessaire à la construction et les coûts de main-d'œuvre par rapport, par exemple, aux briques. Parallèlement, ce matériau n'exige pas de gros investissements, tels que des grues lourdes, comme c'est le cas pour les éléments préfabriqués en béton ou les coffrages utilisés pour le béton coulé sur place. Aux Pays-Bas, la brique silico-calcaire est utilisée, en raison de ses excellentes propriétés porteuses, pour la construction des murs porteurs et, dans une moindre mesure, pour celle des murs non porteurs. Dans ce pays, environ [60-80]*(*)-[> 80]* % des briques silico-calcaires utilisées sont destinées à des murs porteurs. Pour la construction de murs non porteurs, la brique silico-calcaire présente l'inconvénient d'être relativement lourde (environ deux fois plus lourde que le béton cellulaire). Toutefois, elle possède de bonnes propriétés en matière d'isolation phonique et convient surtout aux hauts murs non porteurs, qui sont souvent nécessaires dans le secteur de la construction non résidentielle. Aux Pays-Bas, la brique silico-calcaire est le matériau de construction traditionnel, et celui qui est le plus utilisé.
- (33) Les éléments préfabriqués en béton n'impliquent pas de frais de maçonnerie, car ils ont déjà les dimensions du mur à construire. Le béton est un produit qui peut être fabriqué avec des matières premières relativement simples. Toutefois, des machines de grande taille, telles que les grues, doivent être utilisées pour mettre en place ces éléments, ce qui entraîne certains coûts d'investissement. Pour les projets de taille moyenne à partir de 10 unités, cela peut se traduire par des économies d'échelle, étant donné que le mur est fabriqué à l'usine et que sa mise en place sur le chantier nécessite relativement peu de personnel et de temps. Plus le projet est important, plus les coûts du mur préfabriqué sont bas.
- (34) Le béton coulé sur place exige les coûts d'investissement les plus importants sur le chantier pour sa mise en œuvre, et cela vaut en particulier pour le béton coulé sur place suivant la méthode de construction en tunnel. Dans ce type de construction, la fabrication et l'utilisation répétée du coffrage nécessaire au moulage sont si coûteuses qu'elles ne deviennent rentables qu'à partir de 30 à 50 unités résidentielles, pour autant que ces dernières aient la même forme et les mêmes dimensions. Ce type de construction ne présente donc guère de souplesse en ce qui concerne ces deux aspects. Or, aux Pays-Bas, par souci d'éviter l'uniformité, on aspire à plus de souplesse également dans les grands projets. Le béton coulé sur place est utilisé non seulement pour la construction de logements individuels, mais aussi pour celle d'immeubles, lorsque leur force portante est assurée par une ossature en béton, remplie ensuite avec des matériaux de construction de murs non porteurs.
- (35) Le béton cellulaire est un matériau cher. Il est produit à partir de matières premières de haute qualité et chères, moyennant des coûts énergétiques élevés. Les gros éléments doivent être coulés autour d'une armature en acier (béton armé), ce qui renchérit encore leur prix, car la fabrication de ces armatures est très coûteuse. Contrairement au ferrailage du béton, ces armatures doivent être protégées contre la corrosion au moyen d'un enduit. Les propriétés du béton cellulaire en matière de construction sont un peu moins bonnes que celles de la brique silico-calcaire, mais il est possible de construire des murs porteurs jusqu'à deux étages avec ce matériau. Il se distingue pourtant par d'excellentes propriétés en matière d'isolation thermique. En Allemagne, environ 80 % des produits en béton cellulaire utilisés pour la construction de murs sont destinés à des murs porteurs, contre 20 % seulement pour les murs non porteurs. Toutefois, aux Pays-Bas, ce rapport est inversé: environ 80 % à 85 % de ces produits sont destinés à des murs non porteurs.
- (36) Le plâtre est un matériau léger et mince. Il est donc parfaitement indiqué pour les murs non porteurs. Les exigences en matière de force portante des sols sont faibles, et les murs en plâtre permettent de gagner de la place. Comme sa force portante est insuffisante, le plâtre est exclusivement réservé aux murs non porteurs.
- (37) Les briques sont, comparativement, des matériaux de construction de petites dimensions. En raison de leur surface irrégulière, elles doivent être jointoyées. En comparaison, leur pose exige beaucoup de temps et se caractérise par des coûts de main-d'œuvre élevés, ce qui les rend inadaptées à la construction industrielle.

b) **La différence entre matériaux de construction pour murs porteurs et matériaux de construction pour murs non porteurs**

- (38) L'étude du marché a montré que le choix du matériau de construction pour un projet donné est non seulement influencé par le donneur d'ouvrage et l'architecte, mais aussi par l'entrepreneur. L'influence de chacune de ces trois catégories d'intervenants sur le choix du matériau est fonction du projet.

(*) Certaines parties du présent document ont été omises afin d'éviter la divulgation de données confidentielles; elles sont indiquées entre crochets et suivies d'un astérisque.

- (39) La précision des préférences du donneur d'ouvrage en ce qui concerne, par exemple, l'esthétique et les coûts de construction joue un rôle de la même manière que les directives de l'architecte. Les critères pris en compte lors du choix des différents matériaux sont la qualité, les propriétés en matière de construction, la souplesse d'utilisation, l'aspect, le prix et les coûts de mise en œuvre. À cet égard, les spécifications du projet doivent être prises en considération de la même manière que la destination du bâtiment, la force portante nécessaire, la résistance au vieillissement, la protection contre les incendies et l'isolation phonique, les autres possibilités techniques, le calendrier, etc., ainsi que le coût total du projet. S'il a le choix entre plusieurs matériaux, l'entrepreneur tiendra compte du coût et du temps nécessaire à la construction. Son choix sera par ailleurs influencé par l'expérience qu'il aura acquise avec certains matériaux et par les investissements et les équipements (par exemple, des grues) qui seront mis à sa disposition. S'agissant des facteurs de coût, il convient d'observer que les coûts de matériaux ne représentent toujours qu'une partie des coûts totaux liés à la construction d'un mur.
- (40) Dans le cadre de son étude du marché, la Commission a donc interrogé tous ces décideurs sur la manière dont ils choisissent les matériaux de construction. De même, elle a demandé des renseignements aux producteurs des différents matériaux. Aux Pays-Bas, il est ressorti de cette enquête que le choix des matériaux de construction reposait sur une distinction essentielle entre les matériaux pour murs porteurs et ceux pour murs non porteurs.
- (41) Cette distinction entre murs porteurs et murs non porteurs correspond, comme cet adjectif l'indique, à la fonction portante de chaque matériau de construction. Les murs porteurs assurent la stabilité d'un bâtiment. Il s'agit souvent de murs extérieurs. Toutefois, des murs intérieurs peuvent également avoir une fonction portante. Il faut distinguer de ces murs porteurs les murs qui n'ont pas de fonction portante dans le bâtiment, mais qui servent simplement de séparations ou à remplir les espaces dans une ossature porteuse (murs extérieurs et intérieurs). Les matériaux de construction pour murs porteurs doivent satisfaire à certaines spécifications en matière de résistance à la pression, de force portante et de rigidité. En revanche, d'autres spécifications — parfois même contraires — sont requises pour les matériaux de construction de murs non porteurs. Les murs non porteurs plus légers ont donc l'avantage de moins solliciter la force portante des planchers. Les murs non porteurs minces permettent quant à eux de gagner de la place.
- (42) Eu égard aux exigences différentes auxquelles doivent satisfaire les murs porteurs et les murs non porteurs, des matériaux de construction différents sont choisis aux Pays-Bas pour chacune de ces applications. Dans ce pays, c'est en premier lieu la brique silico-calcaire qui est utilisée pour les murs porteurs, [50-60]* % de l'ensemble de ces murs étant construits avec ce matériau. Le béton constitue le deuxième groupe de matériaux de construction: 12 % de l'ensemble des murs porteurs sont construits avec du béton coulé sur place, alors qu'au moins deux cinquièmes de ce matériau sont utilisés selon la méthode de construction en tunnel⁽¹⁰⁾ et 8 % pour les murs porteurs construits avec des éléments préfabriqués en béton. Le béton cellulaire et la brique, dont les parts respectives sont de 2 % et de 5 %, ne jouent qu'un rôle très secondaire.
- (43) En revanche, ce sont les produits en plâtre qui arrivent en tête pour les murs non porteurs. Ils sont utilisés pour construire 44 % de ces murs. Vient ensuite le béton cellulaire (20 %), suivi de la brique silico-calcaire [15-20]* %).
- (44) Cette structure de la demande est caractéristique des Pays-Bas et diffère fondamentalement de celle des autres pays, comme par exemple l'Allemagne. Dans ce dernier pays, le rapport béton cellulaire pour murs porteurs/béton cellulaire pour murs non porteurs est exactement inverse. Alors que l'Allemagne utilise 80 % de l'ensemble des produits en béton cellulaire dans des murs porteurs, les Pays-Bas en utilisent 85 % à 90 % dans des murs non porteurs. En Allemagne, le béton n'est guère utilisé pour les murs porteurs dans le secteur de la construction résidentielle. C'est pourquoi la brique et les autres éléments de maçonnerie y jouent un plus grand rôle. En Belgique, il semble au contraire que les blocs de béton soient beaucoup plus répandus qu'aux Pays-Bas et constituent le matériau de construction traditionnel. Le béton coulé sur place selon la méthode en tunnel est, quant à lui, nettement moins répandu en Allemagne et en Belgique qu'aux Pays-Bas.
- (45) Ces différences s'expliquent, d'une part, par des traditions en matière de construction et des goûts différents et, d'autre part, par l'«industrialisation» de la méthode de construction aux Pays-Bas.
- (46) Dans ce pays, l'activité dans le secteur de la construction se caractérise par de grands projets, et ce même dans le secteur de la construction résidentielle. Moins de 20 % de l'ensemble des constructions de logements sont réalisés sur une base individuelle, contre plus de 90 % en Allemagne. Aux Pays-Bas, le gouvernement met à la disposition des entrepreneurs du bâtiment de grands terrains sur lesquels ces derniers construisent ensuite jusqu'à plusieurs milliers d'unités résidentielles (par exemple, les «VINEX locaties»). Dans les projets de cette ampleur, les matériaux de construction qui exigent des investissements plus importants, mais entraînent des coûts de main-d'œuvre plus bas (tels que le béton coulé sur place suivant la méthode en tunnel), deviennent rentables. C'est pourquoi les briques, qui impliquent une quantité de travail importante sur le chantier (en raison de leurs petites dimensions et du jointoiement nécessaire) et, partant, des coûts de main-d'œuvre plus élevés et des délais plus longs, ne sont quasiment pas utilisées.

⁽¹⁰⁾ D'après les informations fournies par les parties, la part du béton coulé sur place suivant la méthode de construction en tunnel s'élèverait à 40 %; selon l'étude du marché, cette part pourrait même être supérieure.

- (47) La brique silico-calcaire est le matériau de construction traditionnel aux Pays-Bas, car elle est très bon marché et peut être posée rapidement et à peu de frais, avec une grande souplesse (les gros éléments sont sciés à l'usine selon la forme demandée et le jointoiement n'est pas nécessaire).
- (48) Si le béton cellulaire est largement utilisé dans les murs porteurs en Allemagne parce qu'il offre une bonne isolation thermique, cet avantage n'est pas suffisant aux Pays-Bas pour compenser son prix nettement supérieur à celui de la brique silico-calcaire. En Allemagne, on utilise des éléments en béton cellulaire de trente centimètres d'épaisseur pour les murs porteurs. Il suffit ensuite de les enduire et de les peindre pour obtenir un mur fini répondant à de grandes exigences en matière d'isolation thermique. On évite ainsi les frais liés à la pose d'un parement et au renforcement de l'isolation. En revanche, des murs extérieurs enduits et lisses ne sont pas courants aux Pays-Bas. On y préfère les façades qui donnent l'impression d'une construction en briques. Cela se traduit par la pose de parements maçonneries sur les murs porteurs. L'avantage en termes de coûts du béton cellulaire découlant du fait qu'il ne nécessite pas d'isolation ni de parement est dès lors annulé, ce qui le rend nettement par rapport à la brique silico-calcaire. Le béton cellulaire n'est donc que très rarement utilisé aux Pays-Bas pour les murs porteurs dans le secteur de la construction résidentielle.
- (49) Étant donné que le béton cellulaire se situe au même niveau de prix que le plâtre, qu'il est relativement léger, mais qu'il offre une meilleure isolation thermique, les produits en béton cellulaire sont utilisés pour les murs non porteurs aux Pays-Bas. La brique silico-calcaire est également utilisée pour ce type de murs. Elle isole bien du bruit, ce qui peut compenser dans certains cas les inconvénients qu'elle présente en tant que matériau lourd. En outre, vu ses propriétés en matière de construction, elle est tout indiquée pour les hauts murs non porteurs, qui sont surtout nécessaires dans le secteur de la construction non résidentielle.
- (50) Il n'existe donc aux Pays-Bas qu'une concurrence limitée entre les produits qui sont destinés aux murs porteurs, d'une part, et les produits qui sont destinés aux murs non porteurs, d'autre part. La Commission en conclut qu'il y a lieu de distinguer deux marchés de produits dans ce pays: celui des matériaux pour murs porteurs et celui des matériaux pour murs non porteurs, bien que certains matériaux destinés aux uns puissent être utilisés dans les autres. Cela vaut en particulier pour la brique silico-calcaire, qui est le seul matériau de construction utilisé, dans une mesure appréciable, tout aussi bien pour les murs porteurs que pour les murs non porteurs. Les producteurs de matériaux pouvant servir à la construction de ces deux types de murs sont largement confrontés à d'autres concurrents sur le marché pour murs porteurs et y sont exposés à d'autres pressions concurrentielles que sur le marché pour murs non porteurs.
- (51) Lorsqu'elle fixe le prix de ses produits destinés aux murs porteurs, CVK — en tant qu'unique producteur de briques silico-calcaires des Pays-Bas — n'est pas limitée par les prix qui sont exigés sur le marché des matériaux pour murs non porteurs. L'étude du marché réalisée par la Commission montre que CVK connaît souvent l'utilisation concrète qui est faite de ses produits⁽¹¹⁾ et qu'elle devrait donc être en mesure de fixer le prix de ses produits silico-calcaires selon qu'ils sont utilisés comme matériaux pour murs porteurs ou comme matériaux pour murs non porteurs. Lorsque ce n'est pas le cas, CVK doit vraisemblablement aligner sa stratégie en matière de prix en premier lieu sur les exigences du marché des matériaux pour murs porteurs, car elle vend [> 80]* % de ses produits sur ce marché. La part des produits silico-calcaires destinés à des murs non porteurs dans son chiffre d'affaires total est trop faible (10 % seulement) pour que l'on puisse supposer qu'elle ait une influence sensible sur la fixation du prix de ses produits vendus pour des murs porteurs.
- (52) L'étude du marché soulève la question de savoir si — et le cas échéant, dans quelle mesure — le béton coulé sur place relève également du marché des matériaux de construction pour murs porteurs. Cela vaut en particulier pour le béton coulé sur place selon la méthode de construction en tunnel. Comme cela a déjà été indiqué plus haut, cette méthode s'accompagne de coûts d'investissement fixes élevés, qui ne deviennent rentables qu'à partir d'environ 30 à 50 unités résidentielles de même forme et de mêmes dimensions, ce qui signifie qu'elle ne convient ni pour les plus petits projets ni pour les grands projets dans lesquels l'uniformité doit être évitée pour des raisons esthétiques et sociales. En outre, comme cela a déjà été expliqué, cette méthode permet de construire non seulement les murs, mais aussi les plafonds en une seule opération. Par conséquent, le choix de la méthode de construction en tunnel repose moins sur des considérations de prix que de méthode. La question de la prise en compte du béton coulé sur place — et notamment du béton coulé sur place selon la méthode de construction en tunnel — dans le marché des matériaux pour murs porteurs peut néanmoins restée ouverte, car elle n'a pas d'incidence sur l'appréciation de l'opération en question.

4. CONCLUSION RELATIVE AUX MARCHÉS DE PRODUITS EN CAUSE

- (53) Eu égard aux considérations qui précèdent, en particulier aux considérants 29 à 52, la Commission estime qu'il y a lieu, aux fins de l'appréciation du projet de concentration notifié, d'établir une distinction, aux Pays-Bas, entre le marché des matériaux de construction pour murs porteurs et celui des matériaux de construction pour murs non porteurs. La question de savoir si le béton coulé sur place — et notamment le béton coulé sur place selon la méthode de construction en tunnel — relève ou non du premier de ces marchés peut rester ouverte.

(11) En particulier pour les éléments qui sont taillés à une fin précise ou pour des livraisons spécifiques; voir considérant 32. Haniel a également indiqué qu'à partir d'une certaine épaisseur, on pouvait partir du principe que le produit serait utilisé pour des murs porteurs.

(54) Dans la mesure où les activités de Haniel et de Fels se chevauchent dans d'autres États membres qui sont encore en cours d'examen par la Commission après le renvoi partiel de l'affaire au Bundeskartellamt, il est inutile de définir précisément le marché de produits en cause parce que, quelle que soit la définition considérée, l'opération de concentration ne soulèvera aucun problème de concurrence.

B. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES EN CAUSE

(55) En dehors de l'Allemagne, les activités de Haniel et de Fels se chevauchent aux Pays-Bas, en Belgique et, dans certains cas, en France. En ce qui concerne la partie de l'opération qui n'a pas été renvoyée au Bundeskartellamt, la concentration n'aboutit à des cumuls de parts de marché à prendre en considération au regard du droit de la concurrence qu'aux Pays-Bas.

(56) Haniel considère que le marché géographique en cause aux Pays-Bas est national. Elle estime que, bien que certaines entreprises du secteur des matériaux de construction tendent à exercer des activités au niveau régional, les coûts du transport aux Pays-Bas ne sont pas tels que des matériaux de construction ne puissent être livrés sur la totalité du territoire néerlandais. Les matériaux de construction de murs sont transportés par camion, dans l'immense majorité des cas directement du lieu de production au chantier.

(57) L'enquête de la Commission a confirmé l'existence d'un marché national aux Pays-Bas. L'étude du marché a montré que les prix de la plupart des matériaux de construction de murs étaient calculés franco lieu de production pour les livraisons sur la totalité du territoire néerlandais, bien que les frais de transport ne constituent pas un facteur de coût négligeable. En outre, CVK, en tant qu'unique producteur et fournisseur de briques silico-calcaires, peut approvisionner n'importe quel chantier aux Pays-Bas directement au départ de la briqueterie la plus proche.

(58) Des matériaux de construction de murs sont certes importés de Belgique et d'Allemagne aux Pays-Bas dans les zones frontalières, mais ces importations restent marginales, de sorte qu'elles ne justifient pas que des parties des territoires belge et allemand soient intégrées au marché géographique en cause. L'étude du marché a révélé l'existence d'obstacles à l'entrée sur le marché, dus notamment aux différences dans les législations relatives à la construction et à la sécurité du travail. Ainsi, aux Pays-Bas, les pierres de construction mises en œuvre à la main ne peuvent pas peser plus de 18 kilogrammes (kg), ce qui n'est pas le cas dans d'autres États membres. Par ailleurs, en Allemagne par exemple, les épaisseurs de mur comparables sont, conformément aux normes de construction, plus importantes et, étant donné la plus grande quantité de matériaux qui doivent être employés, les murs ont par conséquent un coût de revient plus élevé qu'aux Pays-Bas. De même, toutes les entreprises importantes présentes sur le marché néerlandais des matériaux de construction de murs ont également leur siège aux Pays-Bas. De même, les producteurs belges et allemands présents aux Pays-Bas exercent leurs activités par l'intermédiaire de filiales néerlandaises.

(59) Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime que le marché géographique en cause en ce qui concerne les Pays-Bas doit être considéré comme national aux fins de la présente décision.

C. APPRÉCIATION AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE

(60) L'opération envisagée ne crée pas ni ne renforce pas, sur les marchés de produits ou géographiques en cause, une position dominante ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci, au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations.

(61) En dehors de l'Allemagne, dont les marchés ne sont pas soumis à l'examen de la Commission dans la présente procédure, les activités de Haniel et de Fels se chevauchent aux Pays-Bas, ainsi que, dans une faible mesure, en Belgique et, dans certains cas, en France.

1. PAYS-BAS

a) *Contrôle exercé par Haniel sur CVK*

(62) L'appréciation de l'opération aux Pays-Bas au regard du droit de la concurrence dépend de la question de savoir s'il faut attribuer à Haniel les parts de marché de la coopérative CVK, dans laquelle elle détient une participation indirecte de 50 %.

(63) Il existe aux Pays-Bas 11 briqueteries produisant des briques silico-calcaires, et elles sont toutes membres de la coopérative CVK. Cinq sont contrôlées à 100 % par Haniel, trois appartiennent à 100 % au groupe néerlandais de produits de construction Cementbouw, et Haniel et Cementbouw détiennent chacune 50 % des trois briqueteries restantes. Les parts de la coopérative CVK sont réparties de telle manière dans les 11 usines de production de briques silico-calcaires qui lui appartiennent que les filiales à 100 % de Haniel et de Cementbouw possèdent toujours ensemble des participations de même importance au sein de CVK, de sorte que Haniel et Cementbouw détiennent chacune indirectement une participation de 50 % dans CVK.

(64) CVK, qui était à l'origine une structure de distribution commune de ses entreprises membres, s'est vu transférer en 1999, en vertu d'un contrat de mise en commun, la direction de l'exploitation de ses membres. Ce contrat, ainsi que les statuts (statuten) de CVK, prévoient notamment que les entreprises membres de la coopérative sont tenues de se conformer aux instructions de celle-ci, que la représentation des sociétés mères au sein des organes de la coopérative est limitée, et que les entreprises membres sont tenues de compter un représentant de CVK au sein de leur direction. Il a en outre été convenu que les entreprises membres ne pouvaient désigner à la direction qu'un seul représentant des associés.

- (65) Les décisions stratégiques concernant CVK sont prises par le conseil d'administration («Raad van Bestuur») de la coopérative, à la majorité simple. Les membres du conseil d'administration et du conseil de surveillance («Raad van Commissarissen») sont élus et révoqués à la majorité simple par l'assemblée générale. Conformément au contrat de mise en commun et aux statuts, aucun membre du conseil d'administration ne peut occuper une fonction au sein d'une société mère des membres de CVK (Haniel et Cementbouw), et le conseil de surveillance ne peut pas être composé majoritairement de personnes occupant une fonction dans l'une de ces deux entreprises. La direction de CVK et de ses membres est confiée au conseil d'administration. Le conseil de surveillance dispose des pouvoirs de contrôle qui lui sont traditionnellement dévolus dans le droit des sociétés néerlandais, sans qu'il puisse avoir une influence directe sur les décisions relatives à la stratégie de l'entreprise.
- (66) Haniel estime qu'en raison de la structure de CVK telle qu'elle vient d'être décrite, cette coopérative, malgré les participations indirectes de 50 % de Haniel et de Cementbouw, est exclusivement autocontrôlée et non contrôlée par ses entreprises membres et/ou les associés de celles-ci («autonomisation»).
- (67) Conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, le contrôle d'une entreprise consiste dans la possibilité d'exercer une influence déterminante sur son activité. La question est de savoir si le ou les détenteurs du contrôle sont en mesure, seuls ou conjointement, de dicter les décisions stratégiques de l'entreprise. Ce sont en général la composition et le mode de décision de l'instance chargée de désigner et de révoquer les dirigeants, voire d'approuver d'autres décisions stratégiques, qui sont déterminants en l'espèce.
- (68) Dans le cas de CVK, ces décisions stratégiques incombent exclusivement au conseil d'administration. L'organe qui décide de la composition du conseil d'administration est donc en mesure de contrôler l'entreprise, car il est probable que les membres du conseil d'administration tiendront compte, dans les décisions stratégiques qu'ils doivent prendre, des intérêts de la ou des personnes qui décident de leur nomination et de leur révocation. Les membres du conseil d'administration étant désignés à la majorité simple par l'assemblée générale de CVK, les représentants des entreprises membres dont Haniel détient 100 % des parts, ainsi que les représentants des entreprises membres dont Cementbouw détient 100 % des parts disposant, à l'assemblée générale, du même nombre de voix, et les représentants des entreprises membres dans lesquelles Haniel et Cementbouw détiennent chacune 50 % des parts pouvant par conséquent faire pencher la balance, Haniel et Cementbouw sont toutes deux en mesure de bloquer indirectement la désignation et la révocation des membres du conseil d'administration. L'assentiment de ces deux entreprises est donc nécessaire pour toute désignation ou révocation d'un membre du conseil d'administration.
- (69) Cela signifie que Haniel et Cementbouw exercent le contrôle conjoint de CVK au sens de l'article 3, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations.
- (70) La Commission estime par conséquent que les parts de marché de CVK doivent être attribuées à Haniel aux fins de la présente décision.
- b) **Marché des matériaux de construction pour murs porteurs**
- (71) Par l'intermédiaire de sa participation indirecte dans CVK, unique producteur de briques silico-calcaires, Haniel occupe déjà aux Pays-Bas une position dominante sur le marché des matériaux utilisés pour la construction de murs porteurs. Elle n'est cependant pas renforcée de manière sensible par l'acquisition de Fels. Les raisons qui motivent cette conclusion sont les suivantes.
- aa) **Structure du marché**
- (72) En 2000, le volume du marché néerlandais des matériaux de construction de murs porteurs était de 2,1 millions de m³, et sa valeur, de 356 millions d'euros. Si le béton coulé sur place n'est pas considéré comme faisant partie du marché des murs porteurs, le volume de ce dernier se réduit à 1,8 million de m³, et sa valeur à 276 millions d'euros. Si seul le béton coulé sur place utilisé avec la méthode de construction en tunnel en était soustrait, ce marché aurait un volume de 1,9 million de m³ et une valeur de 322 millions d'euros ⁽¹²⁾.
-
- (12) Dans l'hypothèse où 40 % du béton coulé sur place mis en œuvre aux Pays-Bas est utilisé dans la méthode de construction en tunnel; voir note 10 de bas de page.

- (73) Dans le tableau suivant figurent les parts de marché (en volume) des parties et de leurs concurrents les plus importants, pour tous les matériaux de construction de murs porteurs, pour ces matériaux à l'exclusion du béton coulé sur place, et pour ces matériaux à l'exclusion du béton coulé sur place en coffrage tunnel⁽¹³⁾:

Entreprises	Matériaux	Part de marché en %		
		Matériaux pour murs porteurs, béton coulé sur place compris	Matériaux pour murs porteurs à l'exclusion du béton coulé sur place en coffrage tunnel	Matériaux pour murs porteurs, à l'exclusion du béton coulé sur place
CVK (Haniel/Cementbouw)	Briques silico-calcaires	[50-60]*	[50-60]*	[60-70]*
Fels	Béton cellulaire	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*
CVK + Fels		[50-60]*	[50-60]*	[60-70]*
Cementbouw	Éléments préfabriqués en béton Béton coulé sur place	[2-5]*	[2-5]*	[2-5]*
Mebin	Béton coulé sur place	[2-5]*	[2-5]*	0,0
NCD	Béton coulé sur place	[0-2]*	[0-2]*	0,0
Ytong	Béton cellulaire	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*
Wienerberger	Briques	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*
Hanson (Pioneer)	Briques Béton coulé sur place	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*
Oudenallen	Éléments préfabriqués en béton	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*
CRH	Briques	[0-2]*	[0-2]*	[0-2]*

⁽¹³⁾ Les calculs se fondent sur des estimations des parts relatives aux parts des différents matériaux dans la consommation de matériaux de construction de murs en général, ainsi que leur ventilation en construction de murs porteurs et non porteurs. En ce qui concerne les matériaux de construction pour murs porteurs et non porteurs (par exemple, les briques silico-calcaires, le béton cellulaire), seule la partie de ces matériaux utilisée, selon les estimations, pour les murs porteurs a été prise en considération. Sur la base de son étude du marché, la Commission considère que ces estimations sont, pour l'essentiel, exactes, mais il n'existe pas de données statistiques précises en la matière.

bb) Position dominante existante de CVK (Haniel)

- (74) La Commission considère que grâce à sa participation au sein de CVK, Haniel jouit d'une position dominante sur le marché néerlandais des matériaux pour la construction de murs porteurs, que le béton coulé sur place soit ou non pris en considération sur ce marché.
- (75) La Cour de justice a défini la position dominante comme une situation de puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs. Une telle position n'exclut pas l'existence d'une certaine concurrence, mais met la société qui en bénéficie en mesure sinon de décider, tout au moins d'influencer notablement les conditions dans lesquelles cette concurrence se développera et, en tout cas, de se comporter dans une large mesure sans devoir en tenir compte et sans pour autant que cette attitude lui porte préjudice.
- (76) L'existence d'une position dominante peut résulter de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants, mais parmi ces facteurs l'existence de parts de marché d'une grande ampleur est hautement significative. En outre, le rapport entre les parts de marché détenues par les entreprises parties à la concentration et par leurs concurrents, en particulier ceux qui les suivent immédiatement, constitue un indice important de l'existence d'une position dominante⁽¹⁴⁾.
- (77) Haniel (CVK) détient une part de marché supérieure à [50-60]* % dans les matériaux pour la construction de murs porteurs. Son principal concurrent est Cementbouw⁽¹⁵⁾, dont la part de marché n'atteint pas [2-5]* %. Par conséquent, la participation de Cementbouw dans CVK, qui a été totalement attribuée à Haniel aux fins de la présente appréciation, n'est pas prise en considération. La part de marché d'environ [2-5]* % de Cementbouw repose exclusivement sur ses activités dans le secteur des éléments préfabriqués en béton et du béton coulé sur place. Le concurrent suivant est le producteur de béton coulé sur place Mebin, qui détient environ [2-5]* % du marché. Les autres concurrents possèdent des parts de marché égales ou inférieures à 2 %.
- (78) La part de marché de Haniel (CVK) est donc plus de dix fois supérieure à celle de son concurrent le plus proche. Toutefois, étant donné les liens structurels étroits et les intérêts communs de Haniel et de Cementbouw au sein de CVK, il n'est absolument pas certain que les deux entreprises se livrent une quelconque concurrence. Le plus grand concurrent qui ne possède pas de lien avec Haniel est, avec une part de marché d'environ [2-5]* %, de taille nettement inférieure. Haniel a une taille [10-15]* fois supérieure à celle de cette entreprise.
- (79) Si le béton coulé n'était pas pris en considération dans la définition du marché des matériaux pour la construction de murs porteurs, la part de marché de Haniel (CVK) s'élèverait à [60-70]* %, car l'entreprise ne fournit pas ce produit. De plus, dans une telle hypothèse, le plus gros concurrent indépendant, Mebin, ne serait pas présent sur le marché de produits en cause. Ne resteraient donc que quelques concurrents nettement plus petits, dont aucun ne possède une part de marché supérieure à [0-2]* %, et dont certains possèdent même des parts nettement inférieures. Si l'on exclut de la définition du marché uniquement le béton coulé sur place utilisé dans la méthode de construction en tunnel, la part de marché de Haniel (CVK) s'élève à [50-60]* %.
- (80) Aucun concurrent de Haniel (CVK) aux Pays-Bas n'est présent dans le secteur des briques silico-calcaires. CVK est l'unique producteur et fournisseur de ce matériau aux Pays-Bas. Or, les briques silico-calcaires constituent dans ce pays, pour les raisons citées précédemment, le matériau traditionnel pour la construction de murs, et elles demeurent le plus populaire. Il est en outre le seul matériau de construction utilisé massivement à la fois pour les murs porteurs et non porteurs.
- (81) Il existe d'importants obstacles à l'entrée sur le marché. CVK contrôle toutes les usines de production de briques silico-calcaires aux Pays-Bas et, partant, la production du matériau de construction de murs de loin le plus important sur le marché de produits en cause. L'étude du marché réalisée par la Commission a montré que les producteurs d'autres matériaux de construction de murs ne pouvaient s'engager dans la production de produits silico-calcaires qu'après un long délai et au prix de lourds investissements. C'est également le cas pour d'autres matériaux de construction, comme le béton cellulaire. Les processus de production et, partant, les sites de production, sont différents pour chaque matériau de construction de murs. La conversion de la production à la brique silico-calcaire dépend également de l'obtention des autorisations administratives nécessaires pour exploiter des gisements de chaux. Cette possibilité n'est donc pas sérieusement envisagée par les concurrents.

⁽¹⁴⁾ Arrêt de la Cour de justice du 13 février 1979 dans l'affaire 85/76, Hoffmann-La Roche contre Commission, Recueil 1979, p. 461 point 39; voir également l'arrêt du Tribunal de première instance du 25 mars 1999 dans l'affaire T-102/96, Gencor contre Commission, points 201 et 202, Recueil 1999, p. II-753.

⁽¹⁵⁾ Jusqu'à la mi-2001, Cementbouw était une filiale du groupe de construction néerlandais NBM Amstelland NV. Le groupe Cementbouw a été vendu au début de l'année à CVC Capital Inc., un investisseur financier.

- (82) Les clients de CVK (Haniel) ne disposent d'aucune puissance d'achat. Aucun client ne représente une partie substantielle du chiffre d'affaires de CVK. Il n'existe pas d'autre fournisseur de briques silico-calcaires, le matériau de construction de murs de loin le plus important sur le marché des produits en cause.
- (83) On peut par conséquent résumer comme suit la position de Haniel sur le marché: Haniel (CVK), avec une part nettement supérieure à [50-60]* %, détient de loin la plus grande part de marché, et l'entreprise est liée, par l'intermédiaire de CVK, à son concurrent le plus direct, dont la taille est plus de dix fois inférieure à la sienne. Le volume restant du marché est fragmenté et se répartit sur des concurrents dont les parts de marché sont toutes inférieures à 5 %. Haniel contrôle en outre, avec CVK, l'unique fournisseur néerlandais du matériau de construction de murs le plus employé aux Pays-Bas. Le pouvoir de marché dont dispose Haniel (CVK) n'est pas compensé par une puissance d'achat de la demande. La combinaison de tous ces facteurs confère à Haniel (CVK) une position dominante sur le marché des matériaux de construction de murs porteurs aux Pays-Bas.
- cc) L'opération ne renforce pas la position dominante de Haniel (CVK)**
- (84) La Commission considère cependant que l'opération n'aboutira pas au renforcement de la position dominante dont Haniel (CVK) jouit sur le marché néerlandais des matériaux pour la construction de murs porteurs. Les raisons qui motivent ce point de vue sont les suivantes.
- (85) L'opération porte la part de marché de Haniel (CVK) à [50-60]* %, soit une augmentation limitée à [0-2]* %. Si le béton coulé sur place n'était pas pris en considération dans le marché des matériaux pour la construction de murs porteurs, la part de marché de Haniel (CVK) n'augmenterait que de [0-2]* %, et atteindrait [60-70]* %. Si seul le béton coulé sur place utilisé dans la méthode de construction en tunnel était exclu du marché en cause, l'accroissement de la part de marché serait de [0-2]* %, et la part de marché cumulée s'élèverait à [50-60]* %.
- (86) On ne saurait certes apprécier un éventuel renforcement de la position dominante actuelle de Haniel (CVK) uniquement en fonction de l'importance du cumul de parts de marché, surtout eu égard au fait que le marché néerlandais des matériaux de construction pour murs porteurs est déjà à ce point verrouillé que la concurrence ne s'y exerce plus que de façon limitée et que, par conséquent, même un accroissement minime de la part de marché de Haniel pourrait, le cas échéant, supprimer les dernières possibilités qui s'offrent aux autres concurrents. En particulier, une consolidation de la position dominante de l'entreprise par le renforcement d'obstacles existants ou la création de nouveaux obstacles à l'accès au marché, ou une autre extension de la marge de manœuvre de l'entreprise dominante qui limite les possibilités de réaction dont disposent les concurrents (par exemple, en élargissant la gammes de produits) peut constituer, selon le cas, un renforcement déterminant d'une position dominante au sens de l'article 2, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations.
- (87) En l'espèce, l'étude du marché réalisée par la Commission a cependant montré que l'acquisition de Fels par Haniel n'aboutissait pas à une consolidation et à un renforcement de cette nature de la position dominante de Haniel (CVK).
- (88) Il est vrai qu'en acquérant Fels, Haniel élargit sa gamme de produits. Avant l'opération, Haniel (CVK) ne pouvait offrir qu'un seul matériau de construction de murs: les briques silico-calcaires, qui sont certes le matériau de loin le plus employé pour les murs porteurs, mais qui, avec une part de marché de [15-20]* % en ce qui concerne les murs non porteurs, n'occupaient pas une position plus forte que le plâtre ou le béton cellulaire sur ce dernier marché. En revanche, Fels produit ces deux derniers matériaux. À la suite de l'opération, Haniel (CVK), associée à Fels, sera en mesure d'offrir les trois produits et de couvrir ainsi la majorité des besoins en matériaux de construction pour murs porteurs et non porteurs.
- (89) Que ce soit pour le plâtre ou pour le béton cellulaire, Fels ne fait cependant pas partie des principaux fournisseurs aux Pays-Bas. Dans le cas du béton cellulaire, qui peut également être utilisé pour la construction de murs porteurs, le premier fournisseur est Ytong. Ainsi, sur le marché apparenté des matériaux de construction pour murs non porteurs, sur lequel le béton cellulaire joue un rôle plus important que sur le marché des matériaux pour murs porteurs examiné dans la présente section, Fels ne détient qu'une part de marché de [5-10]* %, tandis que celle d'Ytong s'élève à [15-20]* %. Il ressort de l'étude du marché qu'Ytong est bien introduite, en particulier auprès des principaux groupes de distribution de matériaux de construction aux Pays-Bas, et que Fels éprouve par conséquent des difficultés à leur vendre elle aussi ses produits. Elle dépend par conséquent des distributeurs «indépendants», dont les ventes sont moins importantes et qui sont financièrement moins solides. De plus, Fels ne possède pas de site de production propre aux Pays-Bas et n'est présente sur ce marché que par des importations. Dans ces conditions, on ne peut s'attendre avec une certitude suffisante à ce que Haniel se trouve en mesure, du simple fait de l'acquisition de Fels, d'inciter suffisamment d'acheteurs à s'approvisionner uniquement auprès d'elle pour tous leurs besoins en matériaux de construction de murs, et puisse ainsi restreindre encore davantage la marge de manœuvre des autres fournisseurs. Au demeurant, les acheteurs interrogés dans le cadre de l'étude du marché ont certes mentionné l'élargissement de la gamme de produits offerts par Haniel, mais ils ont déclaré parallèlement qu'ils ne craignaient pas d'augmentations de prix sensibles aussi longtemps qu'avec Ytong subsisterait sur le marché un fournisseur indépendant de béton cellulaire.
- (90) Dans ces circonstances, la Commission estime, selon les informations dont elle dispose, que la disparition de Fels en tant que concurrent indépendant n'est pas de nature à renforcer la position dominante dont jouit actuellement Haniel (CVK), même en tenant compte du niveau de concurrence déjà considérablement réduit.

c) **Marché des matériaux de construction pour murs non porteurs**

- (91) En 2000, le volume du marché néerlandais des matériaux de construction de murs non porteurs était de 1,7 million de m³, et sa valeur, de 282 millions d'euros. Dans le tableau suivant figurent les parts de marché (en volume) des parties et de leurs principaux concurrents pour tous les matériaux de construction pour murs non porteurs ⁽¹⁶⁾:

Entreprises	Matériaux	Part de marché en %
		Matériaux de construction pour murs non porteurs
CVK (Haniel/Cementbouw)	Briques silico-calcaires	[15-20]*
Fels	Béton cellulaire, plâtre	[5-10]*
CVK + Fels		[20-30]*
Ytong	Béton cellulaire	[15-20]*
GIBO	Plaques et carreaux de plâtre	[10-15]*
Lafarge	Plaques et carreaux de plâtre	[10-15]*
Gyproc	Plaques et carreaux de plâtre	[5-10]*
Wienerberger	Briques	[0-2]*
Hanson (Pioneer)	Briques	[0-2]*
CRH	Briques	[0-2]*

- (92) Avec une part de [15-20]* %, Haniel (CVK) est donc bien le principal concurrent sur le marché des matériaux de construction pour murs non porteurs et, comme exposé précédemment, le seul fournisseur de briques silico-calcaires, matériau le plus employé pour les murs

⁽¹⁶⁾ En ce qui concerne les matériaux de construction pour murs porteurs et non porteurs (par exemple, les briques silico-calcaires, le béton cellulaire), seule la partie de ces matériaux utilisée pour les murs non porteurs a été prise en considération.

porteurs et non porteurs. Cependant, avec une part de marché de [15-20]* %, Ytong, qui est le principal producteur de béton cellulaire, s'approche fortement de la position de Haniel (CVK) sur le marché des murs non porteurs, et les trois principaux producteurs de plâtre, GIBO, Lafarge et Gyproc, obtiennent des parts de marché importantes situées entre [5-10]* % et [10-15]* %. Étant donné cette structure du marché, on peut exclure que Haniel (CVK) occupe une position dominante.

- (93) Grâce à la concentration avec Fels — un fournisseur de béton cellulaire et de plâtre qui détient une part de marché appréciable de [5-10]* %, mais cependant nettement inférieure à celle d'Ytong et des trois producteurs de plâtre précités, et qui ne possède pas de site de production propre aux Pays-Bas — la part de marché de Haniel est portée à [20-30]* %, et l'écart avec ses principaux concurrents s'accroît d'autant. Avec le plâtre et le béton cellulaire, Haniel enrichit sa gamme de produits avec des matériaux importants pour la construction de murs non porteurs. Cependant, compte tenu de l'existence de concurrents puissants, il est improbable qu'en acquérant Fels, Haniel puisse accroître sa marge de manœuvre concurrentielle dans une mesure telle que l'opération aboutisse à la création d'une position dominante.

d) **Conclusion**

- (94) La Commission estime par conséquent que l'opération n'aboutira ni à la création ni au renforcement d'une position dominante sur aucun des marchés de produits en cause aux Pays-Bas.

2. AUTRES MARCHÉS NATIONAUX

- (95) En dehors de l'Allemagne, dont les marchés ne sont pas soumis à l'examen de la Commission dans la présente procédure, et des Pays-Bas, l'opération envisagée aboutit aussi à un cumul de parts de marché en Belgique et, dans certains cas, en France.

- (96) Haniel est présente en Belgique avec une usine de production de briques silico-calcaires. Fels (Hebel) y vend des matériaux de construction de murs, mais n'y possède pas de sites de production propres. La part cumulée de Haniel et de Fels dans la vente de matériaux de remplissage et d'élévation s'élève à [2-5]* %, et à moins de [2-5]* % si l'on prend en considération tous les matériaux de construction de murs (y compris les éléments préfabriqués en béton et le béton coulé sur place). Même en opérant une distinction, concevable, entre matériaux de construction pour murs porteurs et pour murs non porteurs, on peut exclure que les parts de marché atteignent des seuils critiques au regard du droit la concurrence.

- (97) En France, Haniel possède des participations dans des usines de béton prêt à l'emploi; Fels (Hebel) est présente dans ce pays avec trois usines de production de béton cellulaire. Un cumul de parts de marché n'intervient que dans l'hypothèse d'un marché des matériaux de construction de murs élargi aux éléments préfabriqués en béton et au béton coulé sur place. La part de marché cumulée s'élève alors à environ $[0-2]^*$ %. Même en opérant une distinction, concevable, entre matériaux de construction pour murs porteurs et pour murs non porteurs et/ou en optant, comme cela est possible, pour une définition régionale des marchés, on peut exclure que les parts de marché atteignent des seuils critiques au regard du droit de la concurrence.
- (98) Par conséquent, l'opération envisagée n'aboutit ni à la création ni au renforcement d'une position dominante en Belgique et en France.

VI. CONCLUSION

- (99) Pour les raisons exposées ci-dessus, l'opération envisagée ne devrait ni créer, ni renforcer une position dominante

ayant comme conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci. Elle doit donc être déclarée compatible avec le marché commun et l'accord EEE, conformément aux articles 2 et 8, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations et à l'article 57 de l'accord EEE.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'opération notifiée, par laquelle Haniel Baustoff-Industrie Zuschlagsstoffe GmbH acquiert le contrôle exclusif, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations, de Fels-Werke GmbH, est déclarée compatible avec le marché commun et avec l'accord EEE.

Article 2

Haniel Baustoff-Industrie Zuschlagsstoffe GmbH
Franz-Haniel-Platz 6-8
D-47119 Duisburg-Ruhrort

est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 février 2002.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission

DÉCISION DE LA COMMISSION**du 27 novembre 2002****relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Ambau Stahl- und Anlagenbau GmbH**

[notifiée sous le numéro C(2002) 4483]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2003/261/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées⁽¹⁾, et après avoir tenu compte des observations reçues,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 29 décembre 1999, l'Allemagne a notifié à la Commission l'aide d'État accordée en faveur de Ambau Stahl- und Anlagenbau GmbH (ci-après dénommée «Ambau»). L'affaire a été enregistrée sous la référence NN 11/2000. La Commission a demandé des renseignements complémentaires par lettres des 21 janvier, 15 mai et 26 octobre 2000 auxquelles l'Allemagne a répondu les 4 avril, 22 juin et 14 décembre 2000.
- (2) Par lettre du 16 mars 2001, la Commission a fait part à l'Allemagne de sa décision d'ouvrir, au sujet de cette aide, la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE et elle a invité les parties intéressées à lui présenter leurs observations⁽²⁾. L'affaire a ensuite été enregistrée sous la référence C 15/2001. Les observations de l'Allemagne sont arrivées les 19 et 20 juin 2001, tandis que celles du bénéficiaire de l'aide sont arrivées le 28 juin 2001. Par courrier du 28 décembre 2001, la Commission a informé l'Allemagne de l'extension de la procédure à des concours prétendument octroyés au

titre de régimes d'aide autorisés et a de nouveau invité les intéressés à lui présenter leurs observations⁽³⁾. Les observations de l'Allemagne relatives à l'extension de la procédure sont arrivées le 7 février 2002. Par lettre du 16 septembre 2001, la Commission a demandé des renseignements complémentaires que l'Allemagne lui a fait parvenir par lettre du 17 octobre 2001. D'autres observations du bénéficiaire de l'aide sont arrivées par courrier du 23 mai 2002.**II. DESCRIPTION DE L'AIDE****1. Le bénéficiaire de l'aide**

- (3) L'affaire porte sur des concours financiers destinés à la restructuration de l'usine de Gräfenhainichen de la société Ambau, une entreprise de construction d'installations qui a son siège dans les nouveaux *Länder*. Ambau exploite deux usines dans les nouveaux *Länder*, l'une située à Sperrenberg, dans le *Land* de Brandebourg, l'autre à Gräfenhainichen, dans le *Land* de Saxe-Anhalt.
- (4) Auparavant, l'usine de Gräfenhainichen était la propriété d'Anhaltiner Stahl- und Anlagenbau («ASTA»), une ancienne entreprise d'État. En 1990, ASTA est devenue propriété de la Treuhandanstalt (THA), laquelle l'a privatisée en 1992 au moyen d'une opération de rachat par les dirigeants. En 1996, ASTA accusait des pertes de 7,5 millions de marks allemands (DEM) et a dû déposer son bilan. L'administrateur judiciaire a maintenu l'usine d'ASTA en activité jusqu'à la fin de 1997.
- (5) Au mois de décembre 1997, Ambau a repris la production d'ASTA et 92 des 270 salariés de l'époque. Avant cette reprise, elle employait 42 salariés dans son usine

⁽¹⁾ JO C 179 du 23.6.2001, p. 6, et JO C 105 du 1.5.2002, p. 7.⁽²⁾ Voir note 1 de bas de page.⁽³⁾ Voir note 1 de bas de page.

de Sperrenberg. Après le transfert de l'activité d'ASTA, les effectifs d'Ambau sont passés à quelque 130 salariés et n'ont pas augmenté de façon notable depuis lors. Au cours de l'exercice 2000/2001, Ambau a employé 139 personnes, dont 25 à Sperrenberg et 114 à Gräfenhainichen. Son capital est détenu par deux hommes d'affaires, à raison de 50 % chacun.

- (6) Le 4 décembre 1997, Ambau a conclu avec l'administrateur judiciaire un contrat de location des actifs d'ASTA. En janvier 1998, le «Grundstücksfonds Sachsen-Anhalt» (ci-après dénommé «le GSA»), qui relève d'un organisme public, a racheté les actifs à l'administrateur judiciaire et a conclu ultérieurement avec Ambau un contrat de location de longue durée, lequel ne pouvait être résilié durant les dix premières années qu'en cas de «circonstances exceptionnelles» au sens du code civil allemand (ci-après dénommé le «BGB») ⁽⁴⁾. Durant cette phase initiale, Ambau avait en outre la possibilité d'acheter les actifs. En vertu du contrat, Ambau est chargée de l'entretien et de la rénovation de l'usine. Malgré l'intention initiale de l'investisseur de créer une nouvelle société, l'usine de Gräfenhainichen a été intégrée dans la société Ambau GmbH à la demande des bailleurs de fonds.

2. La restructuration

- (7) Les principaux problèmes à l'origine des difficultés d'ASTA résidaient dans une direction déficiente et le profil très flou des produits. D'après les indications de l'Allemagne, ASTA exécutait la quasi-totalité des

commandes sans vérifier si elles étaient rentables et elle n'avait pas de plan industriel précis.

- (8) Le plan de restructuration prévoyait que la restructuration durerait trois ans, de 1998 à 2001. D'après le nouveau concept, l'usine Ambau de Gräfenhainichen devait se recentrer sur une poignée de métiers de base. D'une part, en raison de l'importance croissante des énergies renouvelables, elle devait se concentrer sur la fabrication de composants pour les nouvelles technologies, comme l'énergie éolienne. D'autre part, elle devait fabriquer des composants pour centrales électriques, comme des turbines et des systèmes d'évacuation des gaz brûlés. Elle devait en outre se spécialiser dans l'installation de fours pour usines métallurgiques et chimiques ainsi que dans la fabrication de grandes structures en acier (ponts, pylônes, etc.).
- (9) Le nouveau profil des produits imposait un relèvement des moyens de production (stocks et réserves) et le renouvellement de la clientèle. De plus, il fallait remplacer des machines obsolètes et réduire l'infrastructure surdimensionnée qui, autrefois, était source de frais fixes excessifs.
- (10) Les principaux investissements effectués dans le cadre de la restructuration ont porté sur la modernisation des installations de production, le remplacement et l'entretien de certaines machines et la mise en place de nouveaux systèmes informatiques et de nouveaux logiciels. Au départ, le coût de la restructuration avait été évalué à 11 249 000 de DEM.

- (11) Le plan prévoyait initialement l'évolution suivante:

	<i>(en marks allemands)</i>		
	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Chiffre d'affaires	13 700 000	16 700 000	18 500 000
Coûts matières	4 679 000	5 797 000	6 420 000
Frais de personnel	4 480 000	4 490 000	4 781 000
Frais divers d'exploitation	2 171 000	2 727 000	3 020 000
Résultat avant impôts	- 164 000	494 000	676 000
Bénéfice/perte	- 352 000	208 000	390 000

⁽⁴⁾ Circonstances qui rendent la poursuite du contrat impossible pour l'autre partie, par exemple une violation grave des dispositions contractuelles ou l'impossibilité d'utiliser l'objet du contrat comme prévu par celui-ci (articles 543 et 569 du BGB, ancienne version, désormais articles 542 et suivants).

3. Concours financiers de l'État pour la restructuration

- (12) Avant l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen (décision d'ouverture de la procédure), les concours suivants ont été désignés comme ressources d'État octroyées en vue de la restructuration après la reprise en 1997:

Tableau 1

Concours initialement désignés comme ressources d'État

(en marks allemands)

1.	Renonciation par la BvS (*) à des prêts en mai 1999	1 000 000
2.	Subventions régionales à l'investissement prétendument octroyées au titre d'un régime d'aide autorisé (5) (fonds TIC)	545 000
3.	Garantie de 80 % du Land de Saxe-Anhalt sur une ligne de garantie de la DKB (**) de 4 millions de DEM prétendument accordée au titre d'un régime d'aide autorisé (6)	3 200 000
4.	Garantie de 80 % du Land de Saxe-Anhalt sur des prêts de la BfG (***) de 1,7 million de DEM prétendument accordés au titre d'un régime d'aide autorisé (7)	1 260 000
5.	Prêt de consolidation prétendument accordé au titre d'un régime d'aide autorisé (8)	500 000
6.	Garantie de 56 % du Land de Saxe-Anhalt sur un prêt de la DKB de 1,5 million de DEM prétendument accordé au titre d'un régime d'aide autorisé (9)	840 000
7.	Participation tacite de WSA (****) prétendument accordée en 1999 au titre d'un régime d'aide autorisé (10)	1 500 000
Total		8 845 000

(*) Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.

(**) Deutsche Kreditbank.

(***) Bank für Gemeinwirtschaft.

(****) Wagnisbeteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt.

(5) SG(99) D/3472 du 17.5.1999 (C 84/98).

(6) SG(99) D/15633 du 8.8.1991 (C 431/91).

(7) Voir note 6 de bas de page.

(8) SG(97) D/9273 du 10.11.1997 (C 452/97).

(9) SG(91) D/13344 du 15.8.1991 (C 297/91).

(10) SG(97) D/9273 du 10.11.1997 (C 452/97).

4. Contributions financières d'autres sources

- (13) D'après les renseignements fournis par l'Allemagne avant la décision d'ouverture de la procédure, le financement de la restructuration a comporté les contributions suivantes de l'entreprise bénéficiaire et de bailleurs de fonds privés:

Tableau 2

Concours initialement désignés comme contributions privées

(en marks allemands)

8.	Augmentation de capital effectuée en partie avec des fonds de la DtA (*)	300 000
9.	Prêt de la Sparkasse de Teltow consenti en 1995 au taux d'intérêt de 8,5 % par an et garanti par l'investisseur (en juin 1999, ce prêt a été affecté à la restructuration de l'usine de Gräfenhainichen)	204 000
10.	Caution personnelle de 20 % sur le prêt mentionné au n° 3 du tableau 1	800 000
11.	Caution personnelle de 20 % sur les prêts mentionnés au n° 4 du tableau 1	440 000
12.	Caution personnelle de 44 % sur le prêt mentionné au n° 6 du tableau 1	660 000
	Total	2 404 000

(*) Deutsche Ausgleichsbank.

5. Étude du marché

- (14) Dans son usine de Gräfenhainichen, Ambau exerce son activité dans les domaines des équipements à usage général (NACE Rév. 1, codes 29.1 et 29.2) et des équipements à usage spécifique (NACE Rév. 1, codes 29.4 et 29.5).
- (15) D'après les premiers renseignements, entre 1998 et 1999, Ambau a réalisé 30 % de son chiffre d'affaires en Allemagne et 70 % avec des exportations directes et indirectes. À la fin de 1998, elle détenait une part de 2,5 % du marché allemand des installations pour le secteur de l'énergie éolienne et une part de 0,089 % du marché des équipements pour usines métallurgiques et chimiques. D'après les renseignements fournis par l'Allemagne, la part du marché européen détenue par Ambau est trop infime pour être chiffrée en pourcentage. La contribution des différents domaines au chiffre d'affaires de 18,5 millions de marks allemands DEM réalisé durant l'exercice 2000/2001 est la suivante: turbines pour centrales électriques (35 %); installations éoliennes (35 %); machines pour l'industrie métallurgique et la construction mécanique, et réparations (30 %).
- (16) D'après les indications fournies dans un premier temps, la capacité de production de Gräfenhainichen est restée inchangée.

6. Décisions relatives à l'ouverture et à l'extension de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE

- (17) Dans la décision d'ouverture de la procédure, l'aide a été appréciée au regard des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ⁽¹⁾ de 1994 (ci-après dénommées «les lignes directrices de 1994»), puisque l'aide a été octroyée avant la publication des nouvelles lignes directrices ⁽²⁾ en 1999 (ci-après dénommées «les lignes directrices de 1999»).

⁽¹⁾ JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

⁽²⁾ JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.

- (18) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a exprimé des doutes au sujet des points suivants et s'est demandé:
- a) si le contrat de location conclu entre le GSA et l'investisseur contenait des aides, car le GSA est un organisme public et la Commission n'a pas disposé de renseignements suffisants pour vérifier si le contrat avait été conclu aux conditions du marché;
 - b) si l'aide *ad hoc* octroyée à l'entreprise remplissait les conditions des lignes directrices de 1994. Plus précisément, elle s'est demandé:
 - i) si le bénéficiaire de l'aide était éligible aux aides à la restructuration;
 - ii) si — compte tenu des ressources limitées de l'entreprise et notamment de ses fonds propres en diminution — le plan de restructuration permettait de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité de l'entreprise;
 - iii) si les aides n'entraînaient pas des distorsions de concurrence indues, car d'après les informations sur le marché disponibles au moment de la décision d'ouverture de la procédure, il ne pouvait être exclu qu'Ambau dût réduire sa capacité, alors qu'il avait seulement été indiqué à ce moment-là que la capacité n'avait pas été augmentée;
 - iv) si l'aide était proportionnée aux coûts et avantages de la restructuration, car il était douteux que les concours 8 et 9 du tableau 2 pussent être considérés comme des contributions du bénéficiaire de l'aide sur ses propres ressources ou par un financement extérieur. Le concours 8 — prêt refinancé par la DtA — a manifestement été financé en partie par des ressources d'État et était donc susceptible de contenir une aide. De même, il était difficile de voir si le concours 9 — prêt de la Sparkasse — avait été utilisé pour l'usine de Sperrenberg ou pour celle de Gräfenhainichen.
- (19) Comme, par ailleurs, il n'était pas certain que la garantie à 56 % du *Land* de Saxe-Anhalt (concours 6 du tableau 1) et la participation tacite de WSA [concours 7 ⁽¹³⁾] aient été conformes aux régimes au titre desquels elles ont été accordées d'après les indications fournies par l'Allemagne, la Commission a adressé à cette dernière une injonction de fournir des informations, en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ⁽¹⁴⁾.
- (20) L'Allemagne a immédiatement fourni un complément d'information sur l'application des régimes d'aide. En ce qui concerne la garantie de 56 % [concours 6 ⁽¹⁵⁾], elle a indiqué à la Commission que ce concours avait été octroyé à Ambau en 1996, c'est-à-dire avant le rachat de l'usine ASTA de Gräfenhainichen, et n'avait donc pas été octroyé à une entreprise en difficulté. En ce qui concerne la participation tacite [concours 7 ⁽¹⁶⁾], l'Allemagne a indiqué à la Commission que ce concours avait effectivement été octroyé au titre d'un autre régime d'aide que celui indiqué initialement ⁽¹⁷⁾. À propos du prêt de la DtA [concours 8 ⁽¹⁸⁾] qui avait été initialement désigné comme contribution du bénéficiaire de l'aide, l'Allemagne a rectifié ses informations et établi que ce concours avait été financé au titre d'un régime d'aide ⁽¹⁹⁾ et devait donc être considéré comme une aide existante.
- (21) Dans sa décision d'extension de la procédure, la Commission a constaté qu'il était inutile de poursuivre l'examen de la garantie de 56 % [concours 6 ⁽²⁰⁾] puisque, d'après le complément d'information, elle remplissait manifestement les conditions du régime concerné. En ce qui concerne la participation tacite (concours 7), la Commission a estimé qu'elle ne remplissait pas les conditions du régime indiqué par l'Allemagne, puisqu'elle avait été cumulée avec d'autres aides à la restructuration et qu'elle devait donc être considérée comme une aide *ad hoc*. Le prêt de la DtA

⁽¹³⁾ Voir tableau 1.

⁽¹⁴⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Voir tableau 1.

⁽¹⁶⁾ Voir tableau 1.

⁽¹⁷⁾ SG(97) D/6976 du 12.8.1997 (C 337/97).

⁽¹⁸⁾ Voir tableau 2.

⁽¹⁹⁾ SG(99) D/9273 du 28.1.1999 (N 463/98).

⁽²⁰⁾ Voir tableau 1.

(concours 8) doit lui aussi être considéré comme une aide *ad hoc*, car son taux d'intérêt est inférieur à celui prévu dans le régime d'aide indiqué par l'Allemagne et que, contrairement à une disposition du régime, le concours n'a pas été accordé durant les quatre premières années suivant la création de l'entreprise.

- (22) C'est pourquoi, dans la présente décision, ces deux concours doivent également être considérés comme des aides individuelles.

III. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE ET DU BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE

- (23) Durant la procédure formelle d'examen, l'Allemagne a communiqué les nouveaux renseignements ou les renseignements modifiés suivants qui contiennent également des observations du bénéficiaire de l'aide parvenues après les décisions d'ouverture et d'extension de la procédure.
- (24) En ce qui concerne le nouveau contrat de location conclu entre Ambau et le GSA, l'Allemagne a communiqué un rapport d'expertise selon lequel il fallait tenir compte, pour le loyer, de l'état de délabrement des bâtiments qu'Ambau est tenue contractuellement de remettre en état et d'entretenir, ainsi que du fait qu'Ambau a également pris en charge la gestion et l'entretien de parties des bâtiments qu'elle n'utilise pas elle-même.
- (25) L'Allemagne constate que, avant la reprise de l'usine ASTA de Gräfenhainichen, Ambau était une très petite entreprise disposant de ressources limitées et employant moins de 50 salariés. De 1993 à 1997, elle a affiché en moyenne un bénéfice annuel d'environ 20 000 de DEM pour un chiffre d'affaires annuel de 10 millions de DEM. En outre, l'Allemagne indique que l'activité initiale à Sperrenberg n'exigeait pas un budget d'exploitation très élevé, puisqu'elle consistait essentiellement en travaux d'installation. En revanche, la nouvelle activité à Gräfenhainichen nécessite un budget d'exploitation nettement plus élevé qu'Ambau n'aurait pu financer exclusivement par ses fonds propres. De surcroît, la reprise de commandes en cours d'ASTA a occasionné des pertes de 1,2 million de DEM. Par conséquent, la reprise de l'activité d'ASTA a entraîné une baisse des fonds propres d'Ambau et une augmentation de son endettement.
- (26) Par ailleurs, l'Allemagne a communiqué des renseignements selon lesquels tous les concours financiers publics ont été affectés exclusivement à la restructuration de l'usine de Gräfenhainichen.
- (27) En ce qui concerne la faisabilité du plan de restructuration, l'Allemagne indique que la part réelle des ressources propres d'Ambau était plus élevée que ce qu'indiquent les chiffres de l'entreprise, car tant qu'elle n'était pas autorisée par la Commission, l'aide obtenue devait être inscrite au passif comme dette.
- (28) De plus, les renseignements suivants ont été communiqués sur l'évolution réelle d'Ambau:

	1997/1998 ^(*)	1998/1999	1999/2000	2000/2001
Chiffre d'affaires	(...)* (*)	(...)*	(...)*	(...)*
Coûts matières	(...)*	(...)*	(...)*	(...)*
Frais de personnel	(...)*	(...)*	(...)*	(...)*
Frais divers d'exploitation	(...)*	(...)*	(...)*	(...)*
Résultat avant impôts	(...)*	(...)*	(...)*	(...)*
Bénéfice/perte	(...)*	(...)*	(...)*	(...)*

^(*) Avant l'intégration d'ASTA.

(*) Des parties de ce texte ont été omises afin de garantir qu'aucune information confidentielle ne soit communiquée. Ces parties sont indiquées par des points de suspension entre crochets, suivis d'un astérisque.

- (29) En ce qui concerne une éventuelle distorsion de concurrence, l'Allemagne a fourni un complément d'information d'après lequel les marchés de la construction d'installations, et plus particulièrement de l'énergie éolienne, sont considérés comme des marchés en pleine expansion. L'Allemagne a établi que, après la restructuration, le total des heures de production possibles à Gräfenhainichen a été réduit par rapport aux heures possibles chez ASTA avant la reprise. À Sperrenberg, les capacités ont été maintenues. Les parts de marché effectivement détenues par Ambau dans ses principaux domaines d'activité sont les suivantes:

Construction d'installations	Centrales électriques	Énergie éolienne	Construction de structures
Allemagne	< 0,1 %	2,5 %	< 0,1 %
UE	< 0,1 %	1 %	< 0,1 %

- (30) Quant à la question de savoir si l'aide est proportionnée aux coûts et avantages de la restructuration, l'Allemagne a indiqué à la Commission que le coût réel de la restructuration s'est élevé à 15,3 millions de marks allemands (DEM) et se décompose comme suit:

(en millions de marks allemands)

1.	Résorption des pertes	3,19
2.	Investissements et immobilisations	1,72
3.	Moyens de production (tels que nécessaires pour le nouveau profil des produits)	5,96
4.	Provisions pour garanties constituées	4,00
5.	Divers	0,45
	Total	15,32

NB: Les chiffres de ce tableau ont été arrondis.

- (31) En ce qui concerne le prêt de la Sparkasse de Teltow [concours 9 ⁽²¹⁾], l'Allemagne affirme qu'il a été affecté à la restructuration de Gräfenhainichen et que, de ce fait, il doit être considéré comme une contribution du bénéficiaire de l'aide au plan de restructuration.
- (32) En outre, le personnel a accepté une «convention maison» qui s'écarte de la convention collective et représente des économies de 1 919 000 de DEM; en outre, les fournisseurs d'Ambau ont accordé des prolongations de délais de paiement pour un total de 2 150 000 de DEM. Selon l'Allemagne, ces deux éléments doivent être considérés comme une contribution du bénéficiaire de l'aide au plan de restructuration.
- (33) Quant à la question de savoir si le concours 7 figurant au tableau 2 — participation tacite de WSA — remplit les conditions du régime indiqué par l'Allemagne, celle-ci rectifie son indication précédente selon laquelle il s'agissait d'une aide existante, et précise maintenant que ce concours doit être considéré comme une aide *ad hoc*.

⁽²¹⁾ Voir tableau 2.

- (34) En ce qui concerne la question de savoir si le prêt de la DtA (concours 8 du tableau 2) remplit les conditions du régime indiqué par l'Allemagne, celle-ci affirme que le régime autorise, dans des cas exceptionnels, le dépassement du délai de quatre ans qu'il prévoit pour l'octroi de l'aide. En outre, les taux d'intérêt à appliquer dans le cadre du régime sont souples et ont, en fait, baissé. Par conséquent, les conditions du prêt n'excèdent pas encore l'intensité d'aide prévue dans le régime.
- (35) D'après les nouveaux renseignements, la restructuration est financée comme suit:

Tableau 3

Concours désignés après la décision d'ouverture de la procédure comme ressources d'État ⁽²²⁾*(en marks allemands)*

1.	Renonciation par la BvS au remboursement de prêts	1 000 000
2.	Subventions régionales à l'investissement	550 000
3.	Garantie de 80 % sur une ligne de garantie de la DKB	3 200 000
4.	Garantie de 80 % sur le prêt de la BfG	1 260 000
5.	Prêt de consolidation	500 000
6.	Garantie de 56 % sur un prêt de la DKB	840 000
7.	Participation tacite de WSA	1 500 000
8.	Prêt de la DtA (précédemment désigné comme contribution privée; voir tableau 2)	300 000
	Total	9 150 000

⁽²²⁾ Voir également tableau 1.

Tableau 4

Concours désignés après la décision d'ouverture de la procédure comme contributions privées ⁽²³⁾*(en marks allemands)*

9.	Prêts de la Sparkasse de Teltow	204 000
10.	Caution personnelle de 20 % sur le crédit DKB	800 000
11.	Caution personnelle de 20 % sur le prêt de la BfG	440 000
12.	Caution personnelle de 44 % sur le prêt de la DKB	660 000
13.	Dérogation à la convention collective, décidée par le personnel (nouvelle contribution désignée)	1 910 000
14.	Prolongations de délais de paiement accordées par les fournisseurs (nouvelle contribution désignée)	2 150 000
	Total	6 164 000
	Total tableaux 3 et 4	15 314 000

⁽²³⁾ Voir également tableau 2.

IV. APPRÉCIATION DE L'AIDE

(36) D'après l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises. En principe, les concours relevant de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE qui ne constituent pas une aide existante ne sont pas compatibles avec le marché commun, sauf si les dérogations énoncées à l'article 87, paragraphes 2 ou 3, s'y appliquent.

1. Aides d'État

(37) Au vu des renseignements complémentaires fournis par l'Allemagne, et plus particulièrement du rapport d'expertise relatif au contrat de location conclu entre Ambau et le GSA et d'après lequel il a été tenu compte, pour le loyer, des charges financières exceptionnelles liées aux actifs loués, la Commission constate que ses doutes quant à l'existence éventuelle d'une aide d'État dans le contrat ont été dissipés.

(38) L'article 87, paragraphe 1, du traité CE est applicable à tous les autres concours financiers accordés par l'Allemagne en faveur de l'entreprise bénéficiaire. La Commission constate que la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) a pour mission, au même titre que sa devancière la THA, de privatiser les entreprises d'État implantées dans les nouveaux *Länder*. La BvS fait partie de l'administration fédérale, à laquelle elle doit rendre compte. En conséquence, les concours qu'elle accorde sont imputables à l'État.

(39) L'ensemble des concours accordés par l'Allemagne procurent à une certaine entreprise des avantages économiques qu'elle n'aurait pas obtenus auprès de bailleurs de fonds privés. C'est pourquoi ces concours constituent des aides. Par essence, des aides de cette nature sont aptes à fausser la concurrence. Compte tenu de leurs caractéristiques et du fait que les secteurs dans lesquels opère l'entreprise bénéficiaire font l'objet d'échanges intracommunautaires, les concours financiers accordés entrent dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

(40) Étant donné que la renonciation au remboursement de prêts de la BvS d'un montant de 1 million de DEM [concours 1 (24)] n'a manifestement pas été accordée au titre d'un régime d'aide autorisé par la Commission, elle doit être appréciée comme aide *ad hoc* dans la présente décision.

(41) En ce qui concerne les aides d'État prétendument accordées au titre de régimes autorisés, la Commission constate, notamment à partir du complément d'information fourni par l'Allemagne, que les concours 2 à 6 (25) et le concours 8 (26) remplissent manifestement les conditions des régimes d'aide correspondants. Il est donc inutile d'en poursuivre l'appréciation dans la présente décision.

(42) En ce qui concerne la participation silencieuse de WSA d'un montant de 1,5 million de DEM [concours 7 (27)] qui, d'après des indications antérieures de l'Allemagne, avait été accordée au titre d'un régime d'aide autorisé, l'Allemagne a indiqué à la Commission que ce concours ne répondait pas aux dispositions du régime initialement mentionné. Il doit donc être apprécié lui aussi comme aide *ad hoc*.

(43) Par conséquent, la compatibilité avec le marché commun d'aides d'un montant de 2,5 millions de DEM [concours 1 et 7 (28)] doit être examinée dans la présente décision.

(44) La Commission constate en outre que l'Allemagne n'a pas respecté l'obligation que lui impose l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, qui consiste à informer la Commission en temps utile des projets tendant à instituer des aides. Par conséquent, sur le plan de la forme, il s'agit plutôt d'aides illégales — ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elles sont incompatibles avec le marché commun. Les différents concours doivent donc être examinés individuellement en application de l'article 87 du traité CE.

2. Dérogations énoncées à l'article 87 du traité CE

(45) L'article 87, paragraphes 2 et 3, énonce les conditions dans lesquelles les aides sont compatibles avec le marché commun ou peuvent être considérées comme telles. En l'espèce, c'est l'article 87, paragraphe 3, point c) qui est applicable, puisque les aides contestées ont eu pour objet la restructuration du bénéficiaire et qu'aucune autre dérogation énoncée aux paragraphes 2 et 3 n'a été invoquée et ne peut être appliquée.

(46) Dans les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, la Commission a défini en détail les conditions d'un exercice positif de son pouvoir d'appréciation en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. Étant donné que, d'après les renseignements communiqués par l'Allemagne, toutes les aides à apprécier ont été accordées au bénéficiaire avant la publication des lignes directrices de 1999, ce sont celles de 1994 qui s'appliquent en l'espèce, conformément au point 101 des lignes directrices de 1999.

(25) Voir tableaux 1 et 3.

(26) Voir tableaux 2 et 3.

(27) Voir tableaux 1 et 3.

(28) Voir tableaux 1 et 3.

(24) Voir tableaux 1 et 3.

(47) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a exprimé des doutes quant à la satisfaction des conditions suivantes énoncées dans les lignes directrices de 1994.

a) *Éligibilité des aides à la restructuration*

1) *Entreprises en difficulté*

(48) D'après les lignes directrices de 1994, entrent en ligne de compte pour des aides à la restructuration les entreprises qui sont en difficulté et qui sont dans l'incapacité d'assurer leur redressement avec leurs propres ressources ou avec des fonds obtenus auprès de leurs actionnaires ou par l'emprunt. Si les lignes directrices de 1994 ne contiennent pas de définition claire et nette de l'entreprise en difficulté, elles en décrivent cependant les signes habituels, c'est-à-dire la baisse de rentabilité ou le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que la faible valeur de l'actif net. Dans les cas les plus graves, l'entreprise peut même être devenue insolvable ou se trouver en liquidation (point 2.1 des lignes directrices de 1994).

(49) Il convient d'abord de constater que, avant que son activité ne soit poursuivie par Ambau, ASTA présentait une bonne partie des signes mentionnés au paragraphe 2.1 des lignes directrices de 1994, qui l'ont finalement contrainte au dépôt de bilan, puis à la liquidation. ASTA était donc éligible à des aides à la restructuration avant le transfert de son activité à Ambau. Par ailleurs, il faut noter que, avant la reprise de l'activité d'ASTA, Ambau était une entreprise saine. Comme les concours à apprécier dans la présente décision lui ont été octroyés après le transfert de l'activité d'ASTA, il convient de vérifier si Ambau était éligible à des aides à la restructuration après ledit transfert.

(50) En principe, on peut attendre de l'investisseur dont la société est saine, et qui y intègre une entreprise, qu'il finance la restructuration sur ses propres ressources ou par un financement extérieur. Par conséquent, l'investisseur qui intègre une entreprise en difficulté dans sa propre société, laquelle n'est pas en difficulté, n'est en principe pas éligible aux aides à la restructuration.

(51) Les lignes directrices de 1994 (point 3.2.4) sont cependant moins restrictives en ce qui concerne les aides à la restructuration des petites et moyennes entreprises (PME). En l'espèce, il est patent que seuls les problèmes propres à l'entreprise et inhérents à sa nature de PME ont imposé l'intégration juridique de l'entreprise à

restructurer. En effet, Ambau est une très petite entreprise dotée de ressources limitées et qui, de surcroît, était nettement plus petite qu'ASTA à l'époque du rachat. Même après l'intégration, Ambau est restée une PME ayant un accès limité au financement extérieur et dont les investisseurs étaient deux hommes d'affaires qui ne bénéficiaient pas de l'appui d'un grand groupe.

(52) Les renseignements communiqués par l'Allemagne montrent que l'aide a servi exclusivement à la restructuration de l'usine de Gräfenhainichen (anciennement ASTA), mais pas au financement d'autres activités de l'entreprise. En soi, l'usine de Gräfenhainichen aurait pu être considérée comme éligible à des aides à la restructuration; de plus, son intégration juridique dans Ambau répond exclusivement à la demande des bailleurs de fonds désireux d'obtenir des sûretés suffisantes pour les crédits consentis. Cette intégration s'expliquait par les ressources fort limitées d'Ambau. Les deux investisseurs participaient déjà au plan de financement en s'étant portés caution sur leurs biens personnels et, pour obtenir d'autres financements extérieurs, ils ne disposaient d'aucune autre sûreté que l'apport de l'usine de Sperrenberg. Or ce financement supplémentaire était indispensable, car, à l'époque, Ambau ne disposait pas de capitaux suffisants pour financer et restructurer l'usine de Gräfenhainichen qu'elle venait de reprendre.

(53) C'est pourquoi, dans les circonstances particulières de l'espèce, l'intégration n'a pas été opérée pour unifier l'activité des deux établissements, mais exclusivement pour des raisons extrinsèques, à savoir l'obtention d'un financement extérieur. Ce sont manifestement les problèmes de l'entreprise inhérents à sa nature de PME, et eux seuls, qui ont rendu nécessaire l'intégration juridique de l'usine de l'investisseur qui, en principe, était éligible à l'aide, afin d'améliorer les sûretés. Cette situation est comparable au changement de propriétaire de l'usine en difficulté. Toutefois, en vertu des lignes directrices de 1994, les modifications du statut de propriété n'affectent en rien l'éligibilité d'une entreprise aux aides.

(54) Au vu des circonstances particulières auxquelles l'entreprise devait faire face en sa qualité de PME, l'aide à la restructuration en faveur de l'usine Ambau de Gräfenhainichen peut être appréciée au regard des lignes directrices de 1994.

2) *Reprise de l'usine en difficulté*

(55) Le transfert de l'activité de la société ASTA en liquidation à Ambau doit être examiné comme s'il s'agissait de la création d'une nouvelle entreprise issue de la liquidation. En principe, une entreprise nouvellement créée n'est pas éligible aux aides à la restructuration, même si sa position financière initiale est précaire. Toutefois, en

raison des circonstances exceptionnelles que connaissent les nouveaux *Länder*, la Commission a pour pratique constante d'appliquer les lignes directrices de 1994 aux sociétés appelées «solutions de continuation»⁽²⁹⁾ dans ces *Länder*, sous réserve que celles-ci aient été constituées avant la fin du mois de décembre 1999. Cette exception est appliquée si l'activité de l'entreprise est poursuivie et s'il ne s'agit pas de la vente pure et simple des différents éléments d'actif⁽³⁰⁾.

(56) En l'espèce, le transfert de l'usine de Gräfenhainichen présente une forte analogie, sur le plan économique, avec une solution de continuation, puisque les investisseurs ont repris l'activité d'ASTA ainsi qu'une grande partie du personnel. Mais comme, pour le moment, Ambau ne fait que louer les actifs de Gräfenhainichen, la question se pose de savoir si cette formule de location peut être considérée comme une reprise de l'usine en difficulté.

(57) Dans un premier temps, les investisseurs avaient envisagé de racheter les actifs de Gräfenhainichen. Toutefois, en raison des ressources fort limitées d'Ambau, cela n'a pas été possible au moment du transfert, car les moyens financiers disponibles avaient déjà été intégralement consacrés à d'autres mesures de restructuration. À ce propos, il faut ajouter qu'Ambau n'a pas obtenu la moindre aide pour l'achat des actifs, bien que la pratique de la Commission l'y eût autorisée en application des lignes directrices de 1994. C'est pourquoi Ambau a décidé de conclure un contrat de location de longue durée portant sur l'ensemble de l'usine, contrat qui prévoit d'ailleurs la possibilité d'achat des actifs. Les dispositions contractuelles, comme le droit de résiliation restreint et l'obligation d'entretien, tablaient sur des liens de longue durée entre l'investisseur et l'usine. Ambau a immédiatement investi 1,7 million de marks allemands (DEM) dans la remise en état de l'usine. Elle a également repris les commandes en cours d'ASTA qui avaient occasionné des pertes d'un montant de 1,2 million de marks allemands (DEM). En outre, les deux investisseurs ont apporté à la restructuration leur usine de Sperrenberg et se sont portés caution sur leurs biens personnels.

(58) Par conséquent, ce n'est pas à cause d'un engagement insuffisant des investisseurs dans la restructuration, mais en raison de leurs moyens financiers limités que le contrat de location des actifs a été conclu. Au demeurant, les investisseurs ont repris l'ensemble de l'usine par ce

contrat de location, et pas seulement certains éléments d'actif. Leur engagement vis-à-vis de l'usine est confirmé non seulement par le contrat de location de longue durée avec option d'achat, mais aussi par les investissements et le transfert de salariés à Gräfenhainichen. En outre, la reprise des commandes en cours, qui étaient source de pertes, signifie qu'ils ont repris l'activité initiale avec les difficultés qui l'accompagnaient. Enfin, les investisseurs ont assumé des risques personnels substantiels qui sont liés au succès de la restructuration. Par conséquent, même si elle n'est pas devenue propriétaire des actifs, Ambau a bel et bien repris l'établissement en difficulté.

(59) Au vu de ce qui précède, Ambau était éligible aux aides à la restructuration de l'établissement de Gräfenhainichen en difficulté, en application des lignes directrices de 1994.

b) Retour à la viabilité

(60) En vertu des lignes directrices de 1994, le plan de restructuration devait permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité de l'entreprise, l'entreprise pouvant alors affronter la concurrence en ne comptant plus que sur ses seules forces. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes et devrait impliquer l'abandon des activités structurellement déficitaires.

(61) En ce qui concerne la faisabilité du plan de restructuration, la Commission a nourri des doutes sur la capacité de l'entreprise à atteindre les objectifs du plan, compte tenu de la forte diminution de ses fonds propres. L'Allemagne a communiqué des renseignements complémentaires desquels il ressort que la faible part de fonds propres est imputable au fait que l'aide est comptabilisée comme dette tant qu'elle n'a pas été autorisée par la Commission. À cela s'ajoute le fait que cette part de fonds propres n'est pas le facteur décisif dans l'appréciation des perspectives de réussite du plan. Pour l'heure, il faut constater que, avec la forte réduction des effectifs de l'usine de Gräfenhainichen, la modernisation des installations de production et le recentrage sur une poignée de métiers de base, les principaux problèmes à l'origine des difficultés d'ASTA ont de toute évidence été convenablement abordés. C'est pourquoi on peut considérer que le plan de restructuration, qui prévoyait le retour de Gräfenhainichen à la viabilité dans les deux ou trois ans suivant la reprise, permettait de rétablir la viabilité de l'entreprise.

(62) Les doutes initiaux de la Commission quant à l'aptitude du plan de restructuration à rétablir la viabilité de l'entreprise ont donc été dissipés. Du reste, cette conclusion est manifestement confirmée par l'évolution des chiffres de l'entreprise.

⁽²⁹⁾ Nouvelles entreprises issues d'une liquidation et qui poursuivent l'activité de l'entreprise en liquidation.

⁽³⁰⁾ Cette exception est explicitement définie à la note 10 des lignes directrices de 1999: «Les seules exceptions à cette règle sont les éventuels cas traités par la Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben dans le cadre de sa mission de privatisation et d'autres cas semblables dans les nouveaux *Länder*, et ce pour les cas d'entreprises issues d'une liquidation ou d'une reprise ayant lieu jusqu'au 31 décembre 1999.»

c) *Prévention de distorsions de concurrence indues*

- (63) Une autre condition imposée par les lignes directrices de 1994 est que des mesures doivent être prises pour atténuer autant que possible les conséquences défavorables pour les concurrents. Si l'entreprise poursuit des activités sur des marchés où il existe des surcapacités, ces mesures doivent entraîner une réduction des capacités de l'entreprise.
- (64) Les renseignements disponibles avant la décision d'ouverture de la procédure n'ont pas permis de déterminer si Ambau était tenue de réduire ses capacités.
- (65) L'Allemagne a fourni un complément d'information montrant que les parts de marché d'Ambau sont assez insignifiantes. De plus, les nouveaux renseignements permettent de conclure qu'Ambau est présente sur des marchés en expansion et qu'en fait elle a limité ses capacités dans une certaine mesure. En conséquence, les doutes quant à d'éventuelles distorsions de concurrence indues provoquées par l'aide en faveur d'Ambau ont été dissipés.

d) *Aide proportionnée aux coûts et avantages de la restructuration*

- (66) En vertu des lignes directrices de 1994, l'aide doit être limitée au strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration. Pour cette raison, le bénéficiaire de l'aide doit contribuer de manière importante au plan de restructuration sur ses propres ressources ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché.
- (67) D'après le dernier renseignement en date, le coût de la restructuration s'est élevé à 15,3 millions de marks allemands (DEM). L'Allemagne déclare que les contributions du bénéficiaire de l'aide à ce coût se sont élevées à 6,2 millions de DEM, soit environ 40 %. Il s'agit des concours 9 à 14 du tableau 4.
- (68) Toutefois, dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a douté que le prêt de la DtA [concours 8⁽³¹⁾] et le prêt de la Sparkasse [concours 9⁽³²⁾] pussent être considérés comme des contributions du bénéficiaire de l'aide.
- (69) Dans les dernières informations qu'elle a communiquées, l'Allemagne elle-même estime que le prêt de la DtA doit être considéré comme une aide et non comme une contribution du bénéficiaire de l'aide.

(70) En ce qui concerne le prêt de la Sparkasse, la Commission s'est demandé s'il pouvait être considéré comme une contribution, car elle n'était pas convaincue qu'il eût été intégralement consacré à la restructuration de Gräfenhainichen. L'Allemagne a fourni des renseignements complémentaires sur l'emploi de ce prêt à l'usine de Gräfenhainichen ainsi que sur les conditions auxquelles il a été consenti. Il faut observer que la Sparkasse est un établissement financier public. Compte tenu du fait que, au moment de l'octroi du prêt, Ambau était une très petite entreprise et que seules des garanties personnelles ont été constituées pour ce prêt, il n'est pas absolument évident que le taux d'intérêt de 8,5 % corresponde réellement aux conditions du marché et que le prêt puisse donc être accepté comme financement extérieur. Mais quand bien même ce concours ne serait pas considéré comme une contribution du bénéficiaire de l'aide par un financement extérieur, cela n'influerait aucunement sur le résultat de l'appréciation de la proportionnalité.

(71) En ce qui concerne la dérogation à la convention collective [concours 13⁽³³⁾] qui a été mentionnée pour la première fois dans les renseignements communiqués après la décision d'ouverture de la procédure, la Commission déclare que si les salariés ne sont pas des investisseurs de l'entreprise, leur contribution ne saurait être considérée comme une contribution de l'investisseur ni comme un financement public.

(72) En ce qui concerne l'accord des fournisseurs pour consentir à Ambau des délais de paiements plus longs, la Commission réitère le point de vue qu'elle avait exprimé dans sa décision d'extension de la procédure, à savoir qu'il était douteux qu'un décalage aussi court pût être considéré comme financement extérieur d'une restructuration. Mais même si ces concours ne sont pas pris en compte, cela n'influera aucunement sur le résultat de l'appréciation de la proportionnalité.

(73) Par conséquent, la contribution du bénéficiaire de l'aide sur ses propres ressources ou par un financement extérieur s'élève à 1,9 million de marks allemands (DEM), soit 12,41 %. En outre, Ambau est une PME d'une région assistée, qui emploie actuellement quelque 140 salariés. Dans des affaires antérieures, la Commission a autorisé, dans des circonstances très particulières, des aides à des PME assorties d'une contribution relativement faible de l'investisseur⁽³⁴⁾. De plus, les deux investisseurs ont apporté leur établissement initial de Sperrenberg et se sont portés caution sur leurs biens personnels, puisque

⁽³³⁾ Voir tableau 4.

⁽³⁴⁾ Aides en faveur de KHK Verbindetechnik GmbH Brotterode (11,5 %) (JO L 31 du 1.2.2002, p. 80); GMB Magnete Bitterfeld (12 %) (JO C 50 du 17.2.1998, p. 6); Stahl- und Maschinenbau Rostock (12 %) (JO C 365 du 18.12.1999, p. 9); Draiserwerke (11 %) (JO L 108 du 27.4.1999, p. 44).

⁽³¹⁾ Voir tableaux 2 et 3.

⁽³²⁾ Voir tableaux 2 et 4.

les prêts bancaires consentis à l'entreprise ont également été garantis par des cautionnements personnels des investisseurs. Ces derniers ont donc assumé des risques personnels considérables qui sont liés à la réussite de la restructuration. Enfin, l'aide n'a pas amené l'entreprise à disposer de liquidités excédentaires qui pourraient lui faire adopter un comportement susceptible de provoquer sur le marché des distorsions préjudiciables aux concurrents.

- (74) Pour ces raisons, la Commission estime que la contribution de l'investisseur peut être considérée comme importante au sens des lignes directrices de 1994 et qu'elle remplit les conditions du point 3.2.2, point C, relatives à la proportionnalité de l'aide.
- (75) En conséquence, au vu des renseignements complémentaires fournis par l'Allemagne dans le cadre de la procédure formelle d'examen, les doutes exprimés initialement quant à la satisfaction des conditions des lignes directrices de 1994 par l'aide ont été dissipés.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 2002.

V. CONCLUSIONS

La Commission constate que l'Allemagne a octroyé l'aide d'un montant de 2,5 millions de DEM en infraction aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, mais au vu des explications fournies, elle conclut que ces concours sont compatibles avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'un montant de 1,28 million d'euros que l'Allemagne a octroyée en faveur de la société Ambau Stahl- und Anlagenbau GmbH, est compatible avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE.

Article 2

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

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission

DÉCISION DE LA COMMISSION**du 27 novembre 2002****concernant le système de primes aux organisateurs de voyages, en Grèce**

[notifiée sous le numéro C(2002) 4488]

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi.)**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2003/262/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 26 septembre 2001, enregistrée à la Commission le 1^{er} octobre 2001, le ministère des finances de l'Allemagne a interrogé les services de la Commission concernant la présumée mise en œuvre par la Grèce d'un système de primes aux organisateurs de voyages. En particulier, les autorités allemandes cherchaient à savoir si un tel système comportait des aides d'État et, le cas échéant, s'il avait été notifié par la Grèce.

(2) Par lettre D/54388 du 24 octobre 2001, adressée à la représentation permanente grecque, les services de la Commission ont formulé une demande de renseignements sur le système de primes susmentionné, en vue de procéder à son appréciation à la lumière des règles applicables en matière d'aides d'État. Par lettre du 21 novembre 2001 de leur représentation permanente, enregistrée à la Commission le 27 novembre 2001, ainsi que lors d'une rencontre bilatérale tenue le 11 février 2002, les autorités grecques ont répondu à cette demande. Puisque les informations communiquées à cet égard par les autorités grecques indiquent que le système

en question serait entré en vigueur avant que la Commission ne se soit prononcée à son sujet, celui-ci a dès lors été inscrit au registre des aides non notifiées.

(3) Par lettre SG(2002) D/229610 du 26 avril 2002, la Commission a informé la Grèce que, après avoir examiné les informations fournies par les autorités grecques sur le système de primes aux organisateurs de voyages, elle a décidé, dans le cadre des articles 87 et 88 du traité CE et des articles 61 et 62 de l'accord EEE, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité à son encontre. Par la même occasion, la Commission a invité la Grèce à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure concernée dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la lettre susvisée.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'égard du système de primes aux organisateurs de voyages a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽²⁾. Les intéressés ont été invités à présenter à la Commission leurs observations sur la mesure en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

(5) Par lettre du 7 juin 2002 de leur représentation permanente, enregistrée à la Commission le 13 juin 2002, les autorités grecques ont fait parvenir à la Commission leurs propres observations.

(6) La Commission n'a pas reçu d'observations des parties intéressées.

II. DESCRIPTION DE LA MESURE À L'ENCONTRE DE LAQUELLE LA COMMISSION A OUVERT LA PROCÉDURE

(7) Dans les termes du régime mis en vigueur par décision 503820/18-10-01 du président de l'office du tourisme hellénique (EOT), les organisateurs de voyages qui achemineraient des touristes étrangers en Grèce pendant

(1) JO C 129 du 31.5.2002, p. 13.

(2) Voir la note 1 de bas de page.

les périodes comprises entre la mi-octobre et la fin novembre, ainsi qu'entre le début mars et la mi-avril de chaque année, se verront octroyer une prime de 40 euros par voyageur. Un tel système aurait été annoncé par des appels à manifestation d'intérêt sur les marchés pertinents pour le tourisme grec, et serait d'application depuis l'automne 2001 et jusqu'au printemps 2004. En outre, il pourrait éventuellement être étendu à l'ensemble de la «basse saison» au cas où le nombre de touristes transportés pendant l'hiver le justifierait.

- (8) Selon les autorités grecques, la mise en œuvre de ce régime viserait à pallier la saisonnalité de la demande touristique pour des destinations en Grèce, en misant sur un accroissement des entrées de touristes en périodes de «basse saison». Cela étant, les autorités grecques considèrent que son application devrait se traduire par une réduction des prix au consommateur, ce qui les amène à estimer que le système en cause n'impliquerait pas d'aide aux organisateurs de voyages. Dans ce contexte, les autorités grecques ont néanmoins indiqué qu'aucune prime n'aurait encore été versée.
- (9) Eu égard aux caractéristiques du système de primes aux organisateurs de voyages susmentionné, la Commission a observé en premier lieu que les avantages éventuellement perçus par les entreprises bénéficiaires pourraient être appréciés à deux niveaux: celui des organisateurs de voyages eux-mêmes, et celui des opérateurs du secteur du tourisme en Grèce.
- (10) Lorsque la mesure en question est appréciée au niveau des organisateurs de voyages, la Commission a remarqué en particulier que, d'une part, il ne semblait pas garanti que tous les voyageurs pourraient prétendre aux primes susmentionnées, ni qu'un tel bénéfice soit accordé indépendamment des moyens de transport utilisés. En effet, le régime en cause semblait s'adresser de façon spécifique aux organisateurs de voyages (*package tour operators*) proposant des circuits organisés dans certains marchés jugés pertinents; d'autre part, et puisque aucune convention entre l'administration compétente et les organisateurs de voyages concernés n'aurait été prévue à cet égard, il ne semblait pas non plus garanti que l'octroi de telles primes donne lieu à une réduction équivalente des prix demandés aux touristes. Cela étant, il ne pouvait pas être exclu, à un tel stade, que le régime en cause procure des avantages financiers directs à certaines entreprises.
- (11) Lorsque la mesure en question est appréciée au niveau des opérateurs du secteur du tourisme en Grèce, la Commission a observé en particulier que, comme elle l'a souligné dans la décision 1999/99/CE qu'elle a prise à l'égard de la loi n° 25/93 de la Région Sicile portant mesures spéciales en faveur de l'emploi ⁽³⁾, les opérateurs

du secteur du tourisme bénéficieraient en tout état de cause d'un avantage indirect, sous forme d'une demande accrue, grâce à l'octroi des primes susmentionnées. Ainsi, la Commission a considéré, à titre provisoire, que de telles primes pourraient renforcer la position financière et les possibilités d'action des opérateurs du secteur du tourisme en Grèce par rapport à leurs concurrents qui n'en bénéficient pas.

- (12) Dans ces circonstances, et compte tenu du fait qu'il s'agirait d'aides qui auraient un caractère continu et se traduisent par une réduction des dépenses courantes des entreprises, la Commission a estimé, à ce stade, que les primes en question devraient être considérées comme des aides au fonctionnement. Or, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ⁽⁴⁾ consacrent le principe général de l'interdiction des aides régionales destinées à réduire les dépenses courantes des entreprises (aides au fonctionnement), tout en admettant des exceptions dans les régions bénéficiant de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité, «à condition qu'elles soient justifiées en fonction de leur contribution au développement régional, de leur nature et que leur niveau soit proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier» (point 4.15). En outre, et dans les termes de ces mêmes lignes directrices, il incombe à l'État membre de démontrer l'existence des handicaps et d'en mesurer l'importance. Enfin, ces aides au fonctionnement doivent être limitées dans le temps et dégressives.
- (13) La Commission a alors estimé que les autorités grecques ne lui avaient fourni aucun élément d'information qui lui permettrait de considérer que les primes aux organisateurs de voyages en question sont justifiées en fonction de leur contribution au développement régional et de leur nature, ni que leur niveau est proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier. De même, il paraissait difficile de considérer que la condition relative à la dégressivité des aides au fonctionnement est respectée. En outre, la Commission a encore remarqué que, au cas où une partie des primes susvisées resterait acquise aux organisateurs de voyages, et que ceux-ci seraient localisés en dehors de la Grèce, de telles aides pourraient éventuellement être accordées en faveur de régions non éligibles à la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE. Par conséquent, la Commission n'a pas pu considérer, à ce stade, que le système de primes aux organisateurs de voyages était, sous ces aspects, compatible avec les dispositions pertinentes des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, ce qui l'a incité à douter de sa compatibilité avec le traité.
- (14) Au demeurant, la Commission s'est interrogée également sur la compatibilité de ce système avec le principe général de l'interdiction des aides à l'exportation, par

(3) JO L 32 du 5.2.1999, p. 18.

(4) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9, et JO C 258 du 9.9.2000, p. 5.

ailleurs réitéré au point 4.17 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. En effet, les primes susmentionnées seraient perçues par des organisateurs de voyages qui proposent (directement ou indirectement, selon la nature des *packages* proposés) les produits offerts par des entreprises actives dans le secteur du tourisme en Grèce (notamment hôtels et restaurants) sur le marché international. Ainsi, compte tenu des effets escomptés de cette mesure (augmentation du nombre d'entrées touristiques et, partant, du montant des recettes des opérateurs du secteur du tourisme), il ne pouvait pas être exclu, à ce stade, que sa mise en œuvre configure des aides octroyées à des intermédiaires actifs dans le secteur de la distribution (en l'occurrence, des organisateurs de voyages), par rapport aux résultats obtenus en matière d'exportation d'un certain produit (touristique).

III. OBSERVATIONS SOUMISES PAR LES AUTORITÉS GRECQUES

- (15) Les observations soumises par les autorités grecques dans le cadre de la procédure formelle d'examen dont il est question commencent par souligner que la Grèce, bien que particulièrement développée sur le plan du tourisme, n'a toujours pas réussi à atténuer le caractère nettement saisonnier qui caractérise la demande touristique, et que sa dépendance à l'égard des organisateurs de voyages serait plus importante que celle des autres concurrents européens, notamment en raison de la distance qui sépare la Grèce de ses principaux marchés. Selon les autorités grecques, cela expliquerait par ailleurs que la mise en œuvre d'actions visant à attirer la demande en dehors de la période touristique soit prévue par le programme opérationnel «Compétitivité», tel qu'approuvé par la Commission pour la période 2000-2006.
- (16) Dans ce contexte, les autorités grecques mettent particulièrement en exergue que le système de primes aux opérateurs touristiques n'aurait pas été considéré, par ces mêmes autorités, comme susceptible de comporter des aides d'État, ce qui expliquerait que ce système n'ait pas été notifié à la Commission.

L'adoption d'un tel système serait absolument nécessaire pour faire face à la concurrence des pays tiers dans la région de la Méditerranée, étant donné que ceux-ci financeraient les organisateurs de voyages européens en vue de leur permettre d'offrir des paquets touristiques à des prix plus avantageux.

Toujours selon les autorités grecques, il ne serait pas possible de favoriser certaines entreprises étant donné que tous les voyageurs qui remplissent les critères d'éligibilité établis par ledit système auraient automatiquement accès aux primes susvisées, et que leur octroi intervient indépendamment des moyens de transport

utilisés (à cet égard, les autorités grecques considèrent également que la réduction du prix des paquets touristiques s'effectuerait en faveur des consommateurs, puisque seul l'octroi de prix particulièrement bas permettrait de les orienter vers de nouvelles destinations).

- (17) Bien qu'elles se soient déclarées persuadées qu'un tel système serait le seul à même de leur permettre d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés, les autorités grecques ont cependant confirmé qu'aucune prime n'a encore été versée, tout en indiquant que les dettes entrecumulées à l'égard des organisateurs de voyages concernés seraient honorées en conformité avec les conditions établies par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* ⁽⁵⁾.

IV. APPRÉCIATION

- (18) La Commission a examiné les observations soumises par les autorités grecques dans le cadre de la procédure formelle d'examen dont il est question.
- (19) En ce qui concerne la nature du système de primes aux organisateurs de voyages sous examen, la Commission considère que celles-ci concernent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. Il s'agit en effet d'aides accordées au moyen de ressources d'État qui, compte tenu de leur champ d'application sectoriel, procurent un avantage sélectif aux entreprises qui exercent leur activité dans le secteur du tourisme en réduisant les dépenses qui grèvent normalement leur budget et qui, dans la mesure où l'activité touristique est ouverte à la concurrence internationale, sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres et menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises.
- (20) À cet égard, la Commission note en particulier que toutes les décisions d'approbation d'interventions communautaires au titre des fonds structurels comportent une clause de non-préjudice en matière d'aides d'État. Cela étant, l'approbation d'un programme opérationnel ne décharge pas les États membres de leurs obligations à cet égard. En outre, les services de la Commission ont, par lettre du 16 juillet 2001, explicitement attiré l'attention des autorités grecques sur la nécessité d'assurer le respect des règles de concurrence lors de l'adoption et de la mise en œuvre d'actions relatives à la réduction du caractère saisonnier de l'activité touristique (mesure 5.3 du programme opérationnel de la «Compétitivité»).

⁽⁵⁾ JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

Même si, comme le prétendent les autorités grecques, les préférences des touristes risquent d'être orientées vers des pays tiers en absence d'actions compensatoires de la part des États membres les plus affectés par la concurrence internationale, toute aide octroyée par un État membre dans le secteur du tourisme reste susceptible d'affecter les échanges entre États membres. En l'occurrence, et dans la mesure où les primes susvisées auraient pour effet d'influencer les choix des touristes, en les amenant à privilégier la Grèce comme lieu de séjour, les courants touristiques communautaires seraient modifiés.

L'absence de distinction entre plusieurs types de voyageurs n'enlève pas à la mesure en question sa nature sectorielle ni, partant, son caractère sélectif. En outre, et puisque aucune convention entre l'administration compétente et les organisateurs de voyages concernés n'aurait été prévue à cet égard, il ne peut pas être garanti que l'octroi des primes donne lieu à une réduction équivalente des prix demandés aux touristes. Cela étant, il ne peut pas être exclu que le système susvisé procure des avantages financiers directs à certaines entreprises.

- (21) Dans ces circonstances, et compte tenu du fait qu'il s'agit d'aides qui auraient un caractère continu et se traduisent par une réduction des dépenses courantes des entreprises, la Commission considère que les primes en question constituent des aides au fonctionnement qui, même si elles sont octroyées dans une région qui est, jusqu'à la fin de 2006, entièrement éligible à la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE, ne peuvent être autorisées que dans le respect des conditions établies par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. En particulier, elles doivent se justifier en fonction de leur contribution au développement régional et de leur nature, et leur niveau doit être proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier. De même, elles doivent être, simultanément, limitées dans le temps et dégressives.
- (22) Dans la mesure où les autorités grecques n'ont pas apporté à la Commission de nouveaux éléments d'appréciation de la pertinence des aides susvisées en termes de leur contribution au développement régional (notamment en vue de démontrer leur proportionnalité aux handicaps qui auraient été identifiés et d'établir leur dégressivité), et qu'elles se sont abstenues de soumettre des observations à l'égard des doutes que la Commission a exprimés, lors de l'ouverture de la procédure, en ce qui concerne les aspects relatifs aux effets du système de primes au niveau des opérateurs du secteur du tourisme, ainsi qu'en ce qui concerne l'éventuel octroi d'aides en faveur de régions non éligibles à la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE, la Commission n'est toujours pas en mesure de considérer que l'octroi de ces aides est effectué en conformité avec les conditions établies par le point 4.15 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Par conséquent, la Commission ne peut pas considérer

les aides susvisées comme compatibles avec le marché commun aux termes de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité.

- (23) De même, la Commission ne peut pas considérer les aides susvisées comme compatibles avec aucune autre dérogation prévue par le traité CE. D'une part, compte tenu de leur nature d'aides au fonctionnement, de telles aides ne peuvent pas être considérées comme des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, sans pour autant altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun [article 87, paragraphe 3, point c)]. D'autre part, elles ne sont pas des aides à caractère social octroyées à des consommateurs individuels [article 87, paragraphe 2, point a)], ne sont pas destinées à remédier à des dommages causés par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires [article 87, paragraphe 2, point b)], ne sont pas octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale de l'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne [article 87, paragraphe 2, point c)], ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre [article 87, paragraphe 3, point b)], ne sont pas destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine [article 87, paragraphe 3, point d)], et ne concernent pas d'autres catégories d'aides déterminées par le Conseil [article 87, paragraphe 3, point e)].
- (24) Finalement, la Commission observe cependant qu'aucune prime n'a encore été versée, et prend acte de l'engagement pris par les autorités grecques en matière d'octroi des aides susvisées dans le respect des conditions établies par le règlement (CE) n° 69/2001. Dans ces circonstances, et compte tenu du fait que ce régime est susceptible d'avoir seulement des effets indirects et extrêmement diffus sur l'ensemble du secteur touristique grec, ce qui permet de considérer que les aides en question ne seraient pas directement liées aux quantités exportées, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de se référer à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE⁽⁶⁾ qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

V. CONCLUSION

- (25) La Commission constate que la Grèce a illégalement mis à exécution le système de primes aux organisateurs de voyages, en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité. En outre, sur la base de l'appréciation qui précède, et après les avoir examinées à la lumière des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, la Commission considère que les aides susvisées ne satisfont pas aux conditions établies pour qu'elles puissent être jugées compatibles avec le marché commun,

⁽⁶⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 3

Article premier

Le système de primes aux organisateurs de voyages, mis à exécution par décision n° 503820 du 18 octobre 2001 du président de l'office du tourisme hellénique, est incompatible avec le marché commun.

La Grèce informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 2

La Grèce est tenue de supprimer le régime d'aides visé à l'article 1^{er}.

Article 4

La République grecque est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 2002.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission
