



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 20.X.2004

C(2004)3933fin

Objet : Aide d'État N° N 520/2003 – Belgique
Aide financière pour des travaux d'infrastructure dans les ports flamands

Monsieur le Ministre,

Procédure

1. Par lettre du 7 novembre 2003 (Tren/A/34657) enregistrée le 17 novembre 2003 sous le numéro n° 520/2003, les autorités belges ont notifié à la Commission leur intention de fournir une aide publique pour des investissements dans l'infrastructure maritime portuaire de la Région flamande, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.
2. À la suite d'une réunion des services de la Commission et des autorités belges le 16 janvier 2004, des informations supplémentaires ont été fournies par lettre datée du 3 février 2004, enregistrée le 6 février (Tren/A/12610). Le 6 avril 2004, une nouvelle demande de renseignements a été transmise aux autorités belges (Tren/D/6121), à laquelle ces dernières ont répondu par leur courrier du 12 mai 2004 (Tren/A/20705). A la suite de celle-ci, les autorités belges ont accepté, par lettre datée du 19 juillet 2004 enregistrée le 23 juillet (Tren/A/26913), de prolonger de deux mois la période d'examen, conformément à l'article 4, paragraphe 5, du règlement de procédure¹.

¹ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JO L 83 du 27.3.1999.

Son Excellence Monsieur Karel DE GUCHT
Ministre des Affaires étrangères
Rue des petits Carmes, 15
1000 BRUXELLES

Description détaillée de l'aide

Base juridique

3. La mesure notifiée consiste en deux décisions du Gouvernement flamand et quatre accords conclus entre les régies portuaires compétentes et le Gouvernement, qui établissent les termes et les conditions dans lesquels les aides publiques peuvent être accordées.
 - Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 relatif au cofinancement du maintien, y compris le traitement des opérations de dragage, et de l'entretien de la partie de l'accès maritime le long de laquelle sont situées les installations d'amarrage des navires de haute mer et des bateaux de navigation intérieure en vue du transbordement de marchandises ou du transport de personnes.
 - Arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2001 relatif aux conditions et aux procédures d'octroi, de modification et de retrait de subventions liées à un projet et de cofinancement des régies portuaires, ainsi qu'aux pourcentages de subvention et de cofinancement (infrastructure de base à l'intérieur des ports et équipements).
 - Trois accords avec les ports d'Anvers, de Bruges – Zeebrugge et d'Ostende pour, respectivement, le maintien – y compris le dragage – l'entretien et l'exploitation des écluses maritimes à l'intérieur de la zone portuaire pendant les exercices budgétaires 2001- 2003.
 - Un accord conclu avec le port d'Anvers sur l'aide de la Région pour le maintien– y compris le dragage –, l'entretien et l'exploitation bassins-canaux et des bassins de virement (routes d'accès maritimes) à l'intérieur du port d'Anvers pendant les exercices budgétaires 2001- 2004
4. La base juridique des décisions et accords précités est le décret flamand du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes (désigné ci-après « le décret portuaire »). Les décisions et accords sont soumis à l'accord préalable de la Commission et les autorités belges ont confirmé qu'aucune contribution ne serait accordée avant obtention de cet accord.

Contexte général

5. Le système portuaire flamand se caractérise par des conditions naturelles particulières telles que la présence de bancs de sable massifs le long du littoral et de faibles profondeurs d'eau sur les routes donnant accès aux ports. De plus, une amplitude de marée relativement importante limite la profondeur d'eau disponible sur les routes d'accès et le long des postes d'amarrage. Vu ces contraintes naturelles, un important dragage d'entretien est essentiel pour maintenir l'accessibilité des ports flamands.
6. Qui plus est, des routes maritimes supplémentaires telles que des canaux maritimes avec leur système d'écluses sont venues s'ajouter aux routes d'accès naturel au fil des ans. Bien que ces routes d'accès artificielles soient situées à l'intérieur des zones portuaires, elles n'ont pas pour fonction de servir d'installations portuaires commerciales mais de prolonger les routes d'accès naturelles dont bénéficient tous les usagers du port. Le dragage d'entretien de ces routes d'accès est rendu nécessaire par

leur ensablement et leur envasement à partir des routes naturelles d'accès et au travers des écluses.

Objectif

7. Le décret portuaire vise à concentrer les interventions publiques pour garantir l'accès aux ports maritimes d'une manière générale et non discriminatoire et à rendre les régies portuaires responsables de l'infrastructure portuaire commerciale. En d'autres termes, le Gouvernement flamand est responsable de l'accessibilité maritime générale et de l'entretien de l'infrastructure de base à l'intérieur et à l'extérieur de la zone portuaire actuelle (écluses, digues, routes d'accès, etc.), tandis que les régies portuaires sont responsables en principe du reste de l'infrastructure portuaire interne et de l'infrastructure d'équipements (infrastructure commerciale).
8. Le financement envisagé au titre de la mesure notifiée sera affecté à des investissements dans des routes d'accès maritime (principalement des travaux de dragage) et dans l'infrastructure de base, dont la Région flamande est responsable, et dans l'infrastructure portuaire de base dont les régies portuaires sont en principe responsables mais qui, dans certains cas, peuvent néanmoins servir à l'intérêt général (jetées, quais, bassins, murs de quais, etc.).
9. En particulier, il ressort de la mesure notifiée qu'il y a lieu de distinguer quatre mesures infrastructurelles différentes : a) l'entretien et l'exploitation des routes d'accès maritimes,
b) l'entretien et l'exploitation des écluses maritimes,
c) les investissements dans l'infrastructure liée à un projet.
d) l'entretien des postes d'amarrage le long des routes d'accès maritimes.

Entretien et exploitation des routes d'accès maritimes

10. Conformément à l'article 29 du décret portuaire, tel que modifié, la Région flamande est directement responsable de la construction, de la maintenance, y compris le traitement de la matière de dragage, et de l'exploitation des voies d'accès maritime.² En effet, la Région confie à des tiers les travaux de dragage nécessaires en appliquant une procédure d'adjudication ouverte et non discriminatoire. Toutefois, pendant une période transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2004, la régie portuaire d'Anvers sera elle-même responsable de l'entretien, y compris les opérations de dragage, des routes d'accès maritimes situées à l'intérieur du port d'Anvers (bassins-canaux et bassins de virement).
11. Le port d'Anvers dispose de sa propre flotte de dragues et mènera à bien le dragage intérieur tandis que la Région flamande subventionnera, à concurrence d'un plafond préétabli, la totalité des frais engagés pour ces travaux de dragage. Les plafonds sont fixés par la Région flamande sur la base d'une part d'une analyse comparative des

² Conformément à l'article 2, paragraphe 16, du décret portuaire, on entend par routes d'accès maritimes les passes navigables dans la mer du Nord, l'Escaut occidental, l'Escaut maritime inférieur, d'autres chenaux et rivières balisées en vue de la navigation maritime, les voies navigables situées dans les parties des ports soumises aux marées y compris les chenaux d'accès aux écluses maritimes, tous avec leurs attenances, les bassins-canaux et les bassins de virement, à l'exception des postes de mouillage et d'amarrage.

adjudications publiques antérieures dans un certain nombre de ports et, d'autre part, sur la base d'un appel d'offres public récent portant sur le dragage de l'Escaut occidental et de l'Escaut maritime inférieur.

12. Pendant la période transitoire, un barème progressif sera introduit de manière à appliquer graduellement le nouveau système de financement parallèlement à la réduction graduelle des subventions aux projets d'infrastructure. Selon ce barème progressif, qui augmente les montants maximum calculés de 25 % en 2001 à 100 % en 2004, les montants maximum éligibles établis par la Région flamande sont les suivants :

2001:	€5 056 699 (25%)
2002	€10 113 375 (50%)
2003	€15 170 062 (75%)
2004:	€20 226 749 (100%)

13. Toutefois, les montants qui seront effectivement accordés sont limités aux coûts réels supportés et pour autant que l'autorité portuaire en fasse effectivement la preuve, soit en produisant une comptabilité analytique détaillée certifiée conforme par un expert comptable indépendant, soit par toute autre méthode exacte vérifiable soumise au contrôle de la Région flamande. À ce propos, les autorités belges rappellent que la régie portuaire d'Anvers calcule ses coûts réels sur la base d'un système détaillé de comptabilité par activités (ABC) qui permet de déterminer exactement le coût global de ses produits et services. (Le système ABC détaille tous les coûts directs d'un produit et d'un service donnés. Il affecte tous les coûts indirects à ces produits et services en fonction de la cause des activités.) Elles affirment de ce fait que le système de comptabilité appliqué par les autorités du port d'Anvers lui permettront de déterminer les coûts réels de ses activités de dragage de la manière la plus exacte, détaillée, objective et vérifiable possible.
14. Il découle de ce qui précède que cette mesure n'envisage un financement public dans le cas du port d'Anvers que pour des routes d'accès maritimes situées à l'intérieur de la zone portuaire telles que p.ex. les bassins-canaux et les bassins de virement, entre 2001 et 2004.
15. Les autorités belges ont confirmé que la flotte de dragues du port d'Anvers n'était affectée à aucune autre activité de dragage extérieure au port d'Anvers et qu'elle ne faisait dès lors concurrence à aucune autre société de dragage extérieure au port.

Entretien et exploitation des écluses maritimes

16. Au fil des ans, des routes maritimes supplémentaires telles que des canaux maritimes avec leur système d'écluses sont venues s'ajouter aux routes d'accès naturel. Ces routes d'accès artificielles, y compris leurs écluses, sont situées à l'intérieur des zones portuaires et servent à garantir une profondeur d'eau donnée dans les routes d'accès non soumises aux marées et à tenir les sables et vases à l'égard des routes d'accès naturelles. Les routes artificielles jouent un rôle vital dans le système d'accès maritime dans la mesure où elles relient les routes d'accès naturelles aux canaux artificiels non soumis aux marées qui les prolongent en rendant ainsi accessibles la Belgique et les Flandres aux grands navires de mer. L'entretien de ces routes d'accès est rendu

nécessaire par leur ensablement et leur envasement à partir des routes naturelles d'accès et à travers les écluses.

17. Conformément au décret portuaire, la régie portuaire concernée est responsable de l'exécution des travaux nécessaires sur ces écluses maritimes. Toutefois, comme le prescrit l'article 29 bis de ce décret, le Gouvernement flamand est autorisé à octroyer, dans les limites budgétaires, des subventions aux régies portuaires pour la maintenance, y compris le traitement de la matière de dragage, et l'entretien des écluses maritimes situées dans les zones portuaires.
18. En conséquence, la Région flamande subventionnera à partir de 2004, à concurrence d'un plafond préétabli, 100 % des frais engagés par les régies portuaires pour les travaux effectués sur ces écluses maritimes. Une période transitoire (2001-2003) est instaurée pendant laquelle les montants maximum éligibles passeront graduellement de 25 % en 2001 à 50 % en 2002 et à 75 % en 2003 pour atteindre finalement, en 2004, 100 % des sommes totales calculées. Ce barème progressif est instauré afin de mettre graduellement en œuvre le nouveau système de financement parallèlement à une réduction graduelle des subventions aux projets d'infrastructure. Les montants maximum ont été établis après consultation d'une agence de recherche indépendante qui a réalisé un audit détaillé. Ce rapport a vérifié les coûts réels des écluses pour la Région flamande en tenant compte, entre autres, des frais de personnel, des frais fixes, des frais d'entretien annuel, etc.³
19. Conformément à l'article 44 du décret portuaire et des accords conclus avec les ports d'Anvers, de Zeebrugge et d'Ostende, le montant maximum possible pour les années 2001 à 2003 s'établit comme suit .

Anvers :	2001:	€2.689.407
	2002:	€5.378.814
	2003:	€8.068.220

Zeebrugge :	2001:	€748.184
	2002 :	€1.496.369
	2003:	€2.244.553

Ostende :	2001:	€241.994
	2002:	€483.988
	2003:	€725.982

20. La régie portuaire ne sera remboursée que des frais réels engagés, attestés par des documents confirmant la réalité des travaux. En conséquence, la régie doit faire la preuve (comptabilité analytique ou attestations de paiement certifiées par des comptables indépendants) des coûts effectifs. Si ces derniers sont supérieurs aux coûts maximum estimés, seules les estimations maximales seront payées. D'autre part, si les coûts effectifs finalement acceptés par la Région flamande sont inférieurs aux coûts maximum estimés, seuls les coûts estimés seront payés.

³ KPMG; *Kostprijsraming en omschrijving van de juridische context warbinnen het beheerscontract dient the worden gesloten voor de exploitatie- en beheerskosten van de maritieme toegangswegen (kanaaldokken e.a.) en werking van de havenkapitiensdiensten van de Vlaamse havenbedrijven* (2000).

Investissements dans l'infrastructure liée à un projet

21. L'article 30 du décret portuaire et la décision du 13 juillet 2001 qui le met en application autorisent le Gouvernement flamand à accorder des subventions aux régies portuaires en vue d'investissements dans l'infrastructure de base interne du port et de l'infrastructure d'équipement.
22. L'aide publique à l'infrastructure de base et à l'infrastructure d'équipement est strictement limitée au coût réel de l'investissement dans l'infrastructure. La régie portuaire ou, le cas échéant, la Région flamande est tenue d'approcher le marché en respectant la réglementation des marchés publics, c'est-à-dire les procédures d'adjudication, et les coûts éligibles sont le montant alloué au contrat. De plus, lorsqu'une régie portuaire exécute les travaux sous sa propre administration et avec son propre personnel, les coûts éligibles seront fixés à un prix réaliste du marché sur les conseils d'un expert indépendant. En tout état de cause, le montant des coûts effectifs supportés doit être contrôlé par la régie portuaire.
23. L' « infrastructure portuaire de base interne », comprend les bassins, c'est-à-dire les surfaces d'eau, les talus et l'aménagement des travaux de dragage, y compris le surhaussement de terrains⁴. Les investissements dans cette infrastructure sont subventionnables à hauteur de 50 % du coût éligible.
24. L' « infrastructure d'équipement » comprend en particulier l'infrastructure d'amarrage pour navires de mer et bateaux d'intérieur en vue du transbordement de marchandises ou du transport de personnes (murs de quai, embarcadères, débarcadères, plans inclinés roll-on/roll-off) ainsi que l'infrastructure légère (revêtements de quais, lignes de chemin de fer et lignes intérieures d'importance locale et routes interne de désenclavement).⁵ Pour les investissements dans l'infrastructure d'équipement, l'intensité maximum de l'aide est de 30 % pour 2001-2003 et de 20 % pour 2004 et au-delà.
25. Les autorités belges ont souligné que seuls les bassins et infrastructures d'amarrage (murs de quais, embarcadères, etc.) basés sur le concept "multi-utilisateurs" étaient éligibles à un financement. Ce concept signifie que, soit l'infrastructure est ouverte à toutes les compagnies de navigation et que c'est alors la compagnie elle-même qui est responsable de la manutention du fret ou qui utilise un opérateur de terminal de son choix, soit qu'un seul exploitant de terminal travaillant pour toutes les compagnies de navigation a le droit exclusif d'utiliser l'infrastructure en question. Dans cette dernière éventualité, toute demande de participation financière en rapport avec des bassins ou des infrastructures d'amarrage pour lesquels la régie portuaire entend accorder une concession à un exploitant de terminal ou à un utilisateur particulier sera soumise à la condition que l'exploitant ou l'utilisateur soit choisi au terme d'une procédure de sélection publique, transparente et non discriminatoire.

⁴ Article 2, paragraphe 11, du décret portuaire.

⁵ Article 2, paragraphe 12, du décret portuaire. Des arrangements antérieurs (avant le décret portuaire) autorisaient une intensité d'aide pouvant atteindre 100 % pour l'infrastructure de base et 80 % pour l'infrastructure d'équipement.

26. Le budget global disponible pour les investissements dans l'infrastructure de base et dans l'infrastructure d'équipement est évalué *grosso modo* à 262 millions d'euros pour la période 2001-2003 (62 millions pour 2001 et 100 millions pour chacune des deux années 2002 et 2003).

Entretien des postes d'amarrage le long des routes d'accès maritimes

27. L'article 31 du décret portuaire et l'arrêté du 13 juillet 2001 qui le met en application autorisent le Gouvernement flamand à cofinancer le maintien (y compris le traitement des matières de dragage) et l'entretien de la partie des routes d'accès maritimes à laquelle se situe une infrastructure de transbordement de marchandises ou de transport de personnes.
28. Cette mesure s'applique à tous les ports et ne concerne que la partie de la voie navigable contiguë au poste d'amarrage mais pas le quai ou la jetée proprement dits. Les travaux éligibles concernent le dragage d'entretien rendu nécessaire par l'envasement des routes d'accès maritime et, dans une moindre mesure, la réfection éventuelle du sol.⁶ Il s'ensuit que la subvention se limite aux travaux nécessaires au maintien du sous-sol. D'autre part, le financement de l'entretien ou du maintien des murs de quai, jetées, etc., n'est pas éligible à l'aide et est entièrement à la charge de la régie portuaire.
29. L'intensité de l'aide est limitée à 20 % des coûts effectifs qui devront être attestés effectivement par la régie concernée. Le budget global pour la période de 2001-2004 est estimé à 6,7 millions d'euros environ.

Evaluation des mesures notifiées

Existence de l'aide

30. L'article 87, paragraphe 1, du traité déclare incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
31. La Commission souligne d'emblée que les ports maritimes jouent un rôle important dans la Communauté non seulement comme endroit où se focalise le transport maritime et où se rencontrent les modes de transport terrestre et maritime en favorisant un système de transport équilibré et durable, mais qu'ils sont aussi considérés comme des centres de développement socio-économique régional. En effet, les ports maritimes ont surtout été vus historiquement comme des stimulants du commerce et des pôles de croissance pour le développement régional et national en fournissant des services d'intérêt économique général gérés par le public. Or, les ports maritimes acquièrent un caractère de plus en plus commercial qui fait que les gestionnaires de ports n'agissent pas seulement en "propriétaire" de biens publics en assurant une exploitation efficace et sûre dans l'intérêt de tous mais qu'ils s'impliquent de plus en

⁶ Par exemple, lorsque l'hélice d'un bateau de fort tonnage a creusé dans le sous-sol une excavation qui nécessite un comblement (au moyen de pierres ou d'autres matériaux).

plus dans des activités commerciales telles que la fourniture d'installations portuaires à des tiers et des manutentions de cargaisons.⁷

32. En vertu du régime d'aide notifiée, la Région flamande financera l'entretien et l'exploitation de routes d'accès maritimes, l'entretien et l'exploitation des écluses maritimes, l'entretien des postes d'amarrage le long des routes d'accès maritimes et les investissements dans l'infrastructure liée à un projet. En effet, seule l'infrastructure accessible à tous les utilisateurs potentiels, sur une base égalitaire et non discriminatoire est éligible à l'aide, alors qu'une infrastructure consacrée à un utilisateur particulier ou une superstructure⁸ ne bénéficiera d'aucune participation financière des autorités flamandes.
33. Le financement de l'infrastructure de transport par des fonds publics peut constituer un problème d'aide d'Etat à deux niveaux différents : celui des utilisateurs finaux et celui des gestionnaires/exploitants de l'infrastructure en question. La Commission est d'avis qu'il n'y a, en général, pas d'élément constitutif d'une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1, au niveau des utilisateurs quand l'infrastructure de transport est financée et gérée directement par les autorités publiques et sont ouvertes à tous les usagers potentiels dans des conditions égales puisque aucune entreprise ni production n'apparaît favorisée d'une manière qui fausse le jeu de la concurrence et affecte le commerce entre les Etats membres. En revanche, lorsque le financement est employé pour fournir une infrastructure à un utilisateur particulier en lui procurant ainsi un avantage déloyal par rapport à ses concurrents, le financement tombe sous le coup de l'interdiction visée à l'article 87, paragraphe 1.⁹
34. En particulier, lorsque l'organisme gestionnaire de l'infrastructure exerce des activités économiques, toute subvention de l'Etat à l'infrastructure en question doit être examinée quant à ses implications sur le gestionnaire de l'infrastructure.¹⁰ Comme indiqué précédemment (p. 31), un gestionnaire de port exerce un grand nombre d'activités différentes dont plusieurs peuvent être considérées comme ayant un caractère économique. On ne peut donc exclure *a priori* que le financement public en question soit susceptible de procurer un avantage économique à la régie portuaire concernée. Dans ces conditions, il est nécessaire de distinguer autant que possible les activités de nature économique de celles qui ne le sont pas et d'évaluer le financement de chaque activité distincte au cas par cas.

⁷ Comme l'indique la Cour européenne de justice (CJCE), la mise à disposition (...) d'infrastructures aux fins d'une activité commerciale, contre une rémunération (...) constitue une activité économique (...), Affaire C-82/01P, *Aéroport de Paris*, arrêt du 24.10.2002.

⁸ L'article 2, paragraphe 13, du décret portuaire définit les "superstructures" *comme des hangars, remises et engins de levage de toute nature et toutes les structures portuaires qui n'appartiennent pas aux accès maritimes, à l'infrastructure de base et d'équipement et à l'infrastructure portuaire de base interne.*

⁹ Voir Livre blanc de la Commission, document COM (1998) 466 final du 22.7.1998, *Des redevance équitables pour l'utilisation des infrastructures : Une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE*, chapitre 5, paragraphes. 42-43.

¹⁰ Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique, cf. C-35/96, *Commission des Communautés européenne contre République italienne*, Rec. 1998, p. 3851 et arrêt de la CJCE du 12.9.2000 dans les affaires jointes C-180/98-184/98, *Pavlov*.

35. Dès lors qu'il s'agit de l'infrastructure maritime, la Commission considère que les investissements publics dans des routes d'accès maritimes (brise-lames, écluses, chenaux navigables, dragages, etc.), dans des installations de transport terrestre à l'intérieur de la zone portuaire et dans d'autres infrastructure maritime bénéficiant à la communauté maritime dans son ensemble, ne constituent généralement pas une aide d'État vu que ces mesures sont considérées comme des dépenses engagées par l'État dans le cadre de ses responsabilités dans la planification et le développement d'un système de transport maritime dans l'intérêt du grand public et qu'elles ne bénéficient donc pas à une entreprise particulière.¹¹

Routes d'accès maritimes

36. Il découle de l'article 29 du décret portuaire modifié que la Région flamande, qui confie l'exécution des travaux de dragage nécessaires à des tiers en vertu d'une procédure d'appel d'offres ouverte et non discriminatoire, est responsable de l'aménagement, du maintien, y compris le traitement de la matière de dragage, et de l'entretien des routes d'accès maritimes.
37. En conséquence, la tâche consistant à assurer l'accès aux ports fait partie de la tâche publique de maintenir ouvertes les voies navigables publiques et n'entraîne aucun bénéfice pour une entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1. En effet, en exécutant cette activité, la Région flamande n'exerce pas une activité économique mais agit uniquement comme une autorité publique en assurant un accès plein et suffisant au système de transport maritime de la même manière qu'elle agit vis-à-vis de, par exemple, le réseau routier.¹² De plus, comme cette tâche est attribuée normalement par les pouvoirs publics via une procédure d'appel d'offres ouverte et non discriminatoire, il est permis de supposer que l'adjudicataire ne recevra pas plus que le prix du marché pour l'exécution des travaux nécessaires. De ce fait, ni les ports en question ni les contractants ne perçoivent d'aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.
38. Toutefois, la régie portuaire d'Anvers reste responsable, pendant une période transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2004, de l'entretien, y compris le traitement des boues de dragage, des routes d'accès maritime situées à l'intérieur du port d'Anvers (les bassins-canaux et les bassins de virement) et recevra de la Région flamande une subvention pour compenser ses coûts.
39. Comme indiqué précédemment, la construction, l'entretien et l'exploitation de routes d'accès maritimes ne sont pas considérés comme une activité économique mais comme une tâche publique d'intérêt général. La Commission doit néanmoins s'assurer que la régie portuaire d'Anvers n'est pas surcompensée ou que la compensation pour ces travaux se limite à ces seules activités, sans aucun risque d'effets induits indésirables ou d'autres activités commerciales exercées par la régie portuaire.

¹¹ Voir communication de la Commission, document COM (2001) 35 final du 1.2.2001, p. 11 *Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes : Un élément déterminant du système de transport en Europe, et Livre vert de la Commission*, document COM (97) 678 final du 10.12.1997, *Livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes*

¹² Cf. décision de la Commission dans l'Affaire N° 812/2001, Aides au traitement des boues, Pays-Bas.

40. À ce propos, la Commission relève ce qui suit. La contribution publique est limitée par deux critères cumulatifs. Le premier est que le Gouvernement flamand n'interviendra jamais au-dessus d'un plafond établi, même si les coûts effectifs vont au-delà. Le second est qu'il ne sera jamais payé plus, en aucun cas, que les coûts effectifs, même si ceux-ci sont inférieurs au plafond établi. Qui plus est, la régie portuaire doit faire la preuve des coûts réels, lesquels doivent être vérifiés avant tout paiement. Compte tenu que les plafonds établis ont été fixés sur la base d'une analyse des contrats relatifs aux travaux de dragage, il est permis de supposer que ces plafonds reflètent le prix normal du marché.
41. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a la certitude que la compensation publique pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes d'accès maritimes à l'intérieur du port d'Anvers se limite aux coûts réels et ne confère aucun avantage à la régie portuaire quant à ses activités commerciales. Pour cette raison, le financement public ne comporte aucun élément d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.

Entretien et exploitation des écluses maritimes

42. Comme indiqué précédemment (paragraphe 16 et suivants), le Gouvernement flamand peut accorder des subventions à la régie portuaire concernée pour les coûts supportés pour l'entretien et l'exploitation des écluses maritimes situées à l'intérieur des zones portuaires. Ces écluses jouent un rôle vital dans le système d'accès à la mer dans la mesure où elles relient les routes d'accès maritimes naturelles avec les canaux artificiels non soumis aux marées qui les prolongent en rendant ainsi la Belgique et la Flandre accessibles aux bateaux de mer de fort tonnage. Ces systèmes d'écluses maritimes font dès lors partie intégrante des routes d'accès maritime puisqu'elles relient les routes naturelles venant de la mer avec les routes artificielles situées à l'intérieur des zones portuaires. Elles n'ont donc pas pour fonction de servir d'équipement portuaire mais plutôt de prolonger des routes d'accès naturelles dont profitent tous les usagers du port et la communauté maritime dans son ensemble.
43. Il découle de ce qui précède que l'entretien et l'exploitation des écluses maritimes ne relèvent pas des activités commerciales de la régie portuaire mais qu'ils se caractérisent au contraire par leur intérêt public général et que ces travaux ont pour but d'assurer un système suffisant d'accès à la mer. De ce fait, la compensation ne profite pas *a priori* à une activité économique. Toutefois, la Commission doit s'assurer que la subvention se limitera aux coûts réels subis pour cette tâche en principe publique et que la compensation n'aura pas de retombées sur d'autres activités économiques menées à bien par la régie portuaire.
44. À ce propos, la Commission note ce qui suit. La régie portuaire ne se verra rembourser les coûts réellement supportés qu'à concurrence de plafonds préétablis, fixés au terme d'une consultation avec une agence de recherche indépendante qui a effectué un audit détaillé pour vérifier les coûts réels des écluses maritimes dans la Région flamande en tenant compte, notamment, des frais de personnel, des frais fixes, des frais d'entretien annuels, etc.¹³ Les coûts réels doivent toutefois être vérifiés à la lumière de documents

¹³ KPMG; *Kostprijsraming en omschrijving van de juridische context warbinnen het beheerscontract dient the worden gesloten voor de exploitatie- en beheerskosten van de maritieme toegangswegen (kanaaldokken e.a.) en werking van de havenkapitiensdiensten van de Vlaamse havenbedrijven* (2000).

établissant l'exécution des travaux et la régie portuaire doit dès lors fournir la preuve de la réalité des coûts (comptabilité analytique ou attestations de paiement certifiées par des experts indépendants). Si les coûts réels dépassent les montants maximum estimés, seul ce maximum estimé sera payé. D'autre part, si les coûts effectifs finalement acceptés par la Région flamande sont inférieurs au maximum estimé, seuls les coûts effectifs seront payés.

45. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a la certitude que la compensation publique pour l'entretien et l'exploitation d'écluses maritimes situées dans les zones portuaires se limite aux coûts réels et ne confère aucun avantage à la régie portuaire quant à ses activités commerciales. Par conséquent, le financement public ne comporte aucun élément d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.

Infrastructure liée à un projet

46. L'infrastructure liée à un projet peut comprendre trois infrastructures portuaires différentes :
- les bassins (surfaces d'eau, talus, travaux de dragage),
 - l'infrastructure d'amarrage (murs de quai, embarcadères, plans inclinés, etc.), et
 - l'infrastructure portuaire légère (assiettes de chemins de fer d'intérêt local, bandes à canalisations d'intérêt local, routes internes de désenclavement).
47. La Commission estime que l'infrastructure liée à un projet, éligible à un financement public et telle que décrite ci-dessus (paragraphe 21 à 26), est ouverte à tous les usagers potentiels sur une base égalitaire et non discriminatoire. En conséquence, au niveau des usagers (compagnies de navigation, exploitants de terminal, etc.), l'octroi d'une subvention publique pour des investissements dans cette infrastructure ne procure aucun avantage économique à quelque entreprise que ce soit par rapport à ses concurrents, au sens de l'article 87, paragraphe 1.
48. Il n'empêche que la Commission ne peut exclure *a priori* que les fonds publics disponibles pour des investissements dans l'infrastructure liée à un projet comportent une aide d'État pour la régie portuaire. Même si les différentes infrastructures cofinancées au titre de cette mesure ont un caractère fondamentalement public et sont nécessaires au bon fonctionnement d'un port servant les intérêts de la communauté maritime dans son ensemble, elles peuvent aussi servir à des fins commerciales.
49. En effet, l'infrastructure liée à un projet fait partie de l'infrastructure intraportuaire bénéficiant d'un financement au titre de la présente notification qui soit à même de procurer des recettes à la régie portuaire (par exemple par la perception d'une taxe commerciale sur l'utilisation des installations). Comme indiqué précédemment (paragraphe 31, note n° 7), la mise à disposition d'installations portuaires à des tiers contre une rémunération constitue une activité économique. En conséquence, la Commission ne peut exclure que les fonds publics mis à disposition par la Région flamande pour des investissements dans des infrastructures liées à un projet puissent servir à soutenir une activité économique exercée par la régie portuaire en question.

50. L'investissement de fonds publics dans une installation portuaire exploitée commercialement ou susceptible de l'être constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité puisque ces subventions servent à alléger partiellement les charges d'investissement qui, sans cela, devraient être supportées par l'exploitant de l'installation (la régie portuaire) comme une partie de ses activités commerciales.

Entretien des postes d'amarrage le long des routes d'accès maritimes

51. Cette mesure s'applique à tous les ports et concerne la partie de la voie navigable contiguë au poste d'amarrage (pour le chargement et le déchargement), c'est-à-dire le sous-sol du poste d'amarrage mais pas le quai ou la jetée proprement dits.
52. Bien que l'assistance financière se limite au coût des travaux en rapport avec la préservation du sous-sol, ces travaux sont étroitement liés à l'activité économique qui se déroule aux postes d'amarrage dont le sous-sol fait partie intégrante.
53. Les installations d'amarrage en question sont ouvertes et accessibles aux utilisateurs potentiels en toute égalité, de sorte que le financement public ne saurait être considéré comme procurant, à ce niveau, un avantage économique. Toutefois, comme déjà indiqué précédemment à propos de l'infrastructure liée à un projet, les fonds publics affectés à des travaux concernant le sous-sol des installations d'amarrage peuvent servir à soulager l'exploitant du port de certains coûts qu'il lui faudrait sans cela supporter comme une partie de ses activités commerciales.
54. En conséquence, la Commission estime que les subventions accordées par la Région flamande pour l'entretien des postes d'amarrage le long des routes d'accès maritimes sont constitutifs d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.

Compatibilité des mesures d'aide

55. La Commission est d'avis que l'aide d'État en question peut être considérée comme compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3 c) du traité. Cet article dispose que les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être considérées comme compatibles avec ce dernier.
56. Depuis un certain temps déjà, la Communauté mène une politique visant à transférer le transport de marchandises de la route vers des modes plus respectueux de l'environnement, tels que le transport maritime, et de parvenir ainsi à un système de transport intermodal équilibré et durable. Dès lors que les transports maritimes, en donnant le moyen de faire face à une congestion et à une pollution croissantes, sont une composante clé de l'intermodalité, les ports de mer jouent un rôle crucial comme point central du transport maritime et comme trait d'union entre les modes de transport terrestre et maritime. De plus, le développement du transport maritime à courte distance, c'est-à-dire les services maritimes à l'intérieur de l'UE, et plus particulièrement ceux qui permettent de contourner les goulets d'étranglement des

Alpes et des Pyrénées, sont une priorité pour la Communauté¹⁴. En effet, le développement des transports maritimes à courte distance pourrait alléger sensiblement la congestion actuelle du réseau routier et donner le moyen de relier entre eux différents modes de transport en faisant du transport intermodal une alternative vraiment compétitive aux transports routiers. Mais le développement de tels services maritimes dans le marché commun exige impérativement la mise en place de l'infrastructure nécessaire. Il est donc de l'intérêt de la Communauté de développer ses ports et, en particulier, de promouvoir les investissements dans les infrastructures portuaires de manière à ce qu'elles puissent faire face à un accroissement des transports maritimes et, en même temps, acquérir un niveau élevé non seulement d'efficacité mais aussi de sécurité. Il s'ensuit que les investissements dans les infrastructures portuaires sont de l'intérêt commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c) du Traité.

57. La Commission reconnaît que les projets d'infrastructure portuaire tels que la construction de bassins, de quais et de lignes de chemin de fer nécessitent généralement d'énormes investissements initiaux qui ne peuvent être rentabilisés qu'à long terme, si tant est qu'ils le soient jamais, et qui, pour cette raison, ne seraient jamais entrepris sur une base purement commerciale.
58. De plus, des investissements dans la construction d'une infrastructure d'amarrage (murs de quai, embarcadères, débarcadères, plans inclinés roll-on/roll-off) et d'une infrastructure portuaire légère ouverte à tous les utilisateurs potentiels ainsi que l'entretien durable du sous-sol contigu aux postes d'amarrage ne seraient pas générés par le marché, ou du moins pas dans la même mesure, vu leur caractère principalement public servant les intérêts de la communauté maritime dans son ensemble, car leur viabilité économique ne serait pas assurée sans financement public¹⁵. En conséquence, la Commission considère qu'il pourrait y avoir un besoin d'intervention de l'État afin de garantir la réalisation d'investissements dans une telle infrastructure portuaire qui ne soient pas seulement commerciaux mais qui aient un caractère public et servent à assurer le fonctionnement sûr et efficace d'un port dans l'intérêt économique général d'un État membre.
59. La Commission a généralement considéré dans sa jurisprudence qu'une intervention publique ne dépassant pas 50 % du coût du projet lié à une infrastructure de transport ouverte à tous les utilisateurs potentiels sur une base non discriminatoire était proportionnée et acceptable au regard de la législation sur les aides d'État¹⁶. Dans le cas présent, la Région flamande, malgré le caractère essentiel de bien public de l'infrastructure en question, ne cofinancera le coût réel de l'infrastructure portuaire de base interne (bassins par exemple) qu'à hauteur de 50 % et celui des installations d'amarrage et de l'infrastructure légère qu'à hauteur de 30 %, avec une diminution à 20 % à partir du 1^{er} janvier 2004. De plus, en ce qui concerne les coûts liés à la

¹⁴ Cf Commission's White Paper; *European transport policy for 2010 : time to decide*.

¹⁵ Commission decision of 14.9.2000, N 208/2000, SOIT (NL). See also High Level Group on Public-Private Partnership of Trans European Network Projects, Final Report of May 1997.

¹⁶ Voir entre autres la décision de la Commission du 20 décembre 2001, N 649/01-*Freight Facilities Grant(UK)*, la décision de la Commission du 31 janvier 2001, N 597/2001 – *Régime de subventions des raccordements industriels particuliers aux voies navigables* (NL), la décision de la Commission du 14 septembre 2001, N 208/2000- *SOIT* (NL) et la décision de la Commission du 15 novembre 2000, N 755/1999 –*Bozen* (IT)

préservation du sous-sol contigu aux installations d'amarrage, 20% seulement des dépenses supportées et effectivement attestées par la régie portuaire sont finançables par la Région flamande.

60. Les coûts éligibles seront calculés normalement sur la base d'une procédure d'adjudication qui veillera à ce que la contribution publique soit limitée au montant minimum nécessaire. Toutefois, si une régie portuaire exécute les travaux sous sa propre direction et avec son propre personnel, les coûts éligibles seront déterminés en fonction d'un prix de marché réaliste, sur les conseils d'un expert indépendant.
61. Au vu de ce qui précède, la Commission est d'avis que le financement public disponible pour l'infrastructure liée à un projet, tel que défini ci-dessus, et pour des travaux concernant la préservation du sous-sol contigu aux installations d'amarrage ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence dans les échanges entre les États membres d'une manière qui soit contraire à l'intérêt commun et qu'il peut dès lors être considéré comme compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité CE.

Décision

62. En conséquence, la Commission a décidé :
- de ne pas soulever d'objections à l'égard de la mesure notifiée.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec sa divulgation à des tiers et avec la publication de son texte intégral dans la langue faisant foi, sur le site d'Internet

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale « Énergie et transports »
Direction A, unité 4
DM 28
B-1049 Bruxelles
Télécopie : 0032 (0) 2 296 41 04

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Loyola de Palacio
Vice-présidente