COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 1º ottobre 1997

relativa alla proroga del premio fiscale agli investimenti dell'8 % a favore di investimenti realizzati nei nuovi «Länder», previsto dalla legge tributaria tedesca del 1996

(Il testo in lingua tedesca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(98/194/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 92 e 93,

dopo aver dato agli altri Stati membri e ai terzi interessati, a norma dell'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, la possibilità di formulare le loro osservazioni,

tenuto conto di dette osservazioni,

considerando quanto segue:

I

Con decisione dell'11 novembre 1992 ([1]) la Commissione ha autorizzato un premio fiscale dell'8 % agli investimenti a favore di investimenti intrapresi nei nuovi «Länder» anteriormente al 1º luglio 1994 e completati entro la fine del 1996. L'intensità dell'aiuto, pari all'8 %, è calcolata al lordo (± 5,2 % netto), e si riferisce esclusivamente ai costi di acquisto di beni economici per investimenti produttivi.

Il premio agli investimenti è concesso direttamente a norma della legge federale: pertanto qualsiasi impresa che soddisfi i criteri stabiliti da tale legge ha diritto al premio, senza necessità di una decisione discrezionale da parte dell'amministrazione. La concessione del premio, che consiste in una riduzione dell'imposta sugli utili delle imprese, può dar luogo ad una restituzione di imposte da parte dello Stato: l'impresa beneficiaria in tale caso ottiene un contributo finanziario e non una riduzione fiscale.

L'articolo 3 della legge del 1993 sugli incentivi agli investimenti («Investitionszulagegesetz») è stato modificato dall'articolo 18, paragrafo 1, della legge tributaria del 1996 («Jahressteuergesetz») ([2]), in modo da estendere la concessione del premio dell'8 % agli investimenti la cui realizzazione è iniziata tra il 31 dicembre 1992 e il 1º luglio 1994, e che sono stati completati anteriormente al 1º gennaio 1999. Il termine per il completamento degli investimenti è stato così prorogato di due anni, ferme restando le disposizioni relative all'inizio degli investimenti. La legge tributaria del 1996 è entrata in vigore il 1º gennaio 1996. Con lettera del 17 novembre 1995, il ministero federale dell'economia ha dato istruzione alle massime autorità tributarie dei «Länder» di non applicare tale disposizione in attesa dell'autorizzazione degli aiuti da parte della Commissione, a norma degli articoli 92 e 93 del trattato. Tale lettera è stata pubblicata nella Gazzetta tributaria federale del 1996 (Bundessteuerblatt, Reihe I, n. 1).

II

La modifica della legge relativa ai premi fiscali agli investimenti è stata comunicata alla Commissione con lettera del 19 dicembre 1995, vale a dire sei giorni lavorativi prima dell'entrata in vigore della legge tributaria del 1996: l'aiuto è stato pertanto registrato come aiuto non notificato (NN 6/96).

Il 3 luglio 1996 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2, del trattato, nei confronti della proroga del periodo di realizzazione degli investimenti utile per beneficiare della concessione del premio fiscale dell'8 %. La Commissione, nel motivare tale decisione, ha dichiarato che la proroga di tale termine costituisce un aiuto di Stato supplementare per gli investimenti iniziati prima del 1º luglio 1994 e

([1]) Aiuto di Stato N 561/92, lettera SG(92) D/16623 del 24 novembre 1992.

([2]) Gazzetta ufficiale tedesca del 1995, I-1250.

completati nel 1997 e nel 1998, senza che vengano incentivati ulteriori investimenti rispetto alla situazione che si avrebbe in assenza della proroga stessa. La misura, di conseguenza, non è in grado di stimolare nuovi investimenti a sostegno dell'economia regionale del territorio dell'ex RDT.

L'unico effetto di tale misura sarebbe un aumento del capitale proprio di quelle imprese che hanno iniziato i loro investimenti nei nuovi «Länder» anteriormente al 1° luglio 1994: di conseguenza la misura suddetta costituisce un aiuto al funzionamento, un tipo di aiuto che secondo la prassi costante della Commissione è compatibile con il mercato comune solo a determinate condizioni e solo nel caso in cui favorisca esclusivamente lo sviluppo economico delle regioni di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del trattato. La Commissione osservava tuttavia che l'aiuto poteva favorire lo sviluppo economico anche al di fuori di tali aree assistite; era quindi necessario procedere ad un esame della possibilità per l'aiuto in questione di beneficiare di una delle deroghe e di essere dichiarato compatibile con il mercato comune.

La Germania è stata informata dell'avvio del procedimento con lettera del 31 luglio 1996 ([1]), pubblicata altresì nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* con l'invito agli altri Stati membri e ai terzi interessati a presentare le loro osservazioni ([2]).

La Germania ha risposto con lettera del 9 settembre 1996; la società francese Elf Aquitaine SA («Elf») ha fatto pervenire le sue osservazioni con lettera del 29 ottobre 1996. Anche il governo francese ha formulato le sue osservazioni, con riferimento agli argomenti di Elf, in data 30 ottobre 1996. La «Elf» sostiene che la misura in esame è destinata agli investimenti della sua controllata «Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie GmbH» (MIDER), che sta costruendo una nuova raffineria a Leuna (Sassonia-Anhalt). Il completamento degli investimenti ha subito ritardi a causa di difficoltà tecniche impreviste che, secondo la società, non le sono imputabili. In assenza della prevista proroga del periodo utile per il completamento degli investimenti, MIDER non potrebbe beneficiare del premio fiscale agli investimenti per la totalità del progetto, con gravi ripercussioni economiche.

Le lettere di Elf e del governo francese sono state trasmesse alla Germania il 26 novembre 1996, per darle la possibilità di formulare a sua volta le proprie osservazioni.

Nel periodo da dicembre 1996 a luglio 1997 il caso in esame è stato discusso in occasione di varie riunioni tra le autorità tedesche e la Commissione.

III

Secondo la Germania, la proroga del periodo utile per il completamento degli investimenti che possono beneficiare del premio dell'8 % agli investimenti è compatibile con il mercato comune. Tale proroga permetterebbe di ridurre gli aiuti di Stato agli investimenti di grandi progetti che hanno subito dei ritardi a causa della particolare situazione della Germania dell'Est. Inoltre tale misura servirebbe a consolidare il capitale proprio delle imprese che investono nei nuovi «Länder» e dunque contribuirebbe alla loro stabilità economica. La Germania non è in grado di fornire dati circa il numero degli eventuali beneficiari di tale proroga che, in linea di massima, può applicarsi a tutti gli investimenti iniziati tra il 31 dicembre 1992 e il 1° luglio 1994 e non ancora completati alla fine del 1996.

Nel caso di MIDER/Leuna 2000, che ha motivato le autorità competenti a proporre la misura in esame, l'impresa non aveva potuto completare gli investimenti entro il termine (e cioè anteriormente alla fine del 1996) a causa di problemi tecnici ed amministrativi imprevisti, ad essa non imputabili. Il volume totale di aiuti destinati alla raffineria Leuna 2000 subirebbe pertanto una diminuzione di 360 milioni di DEM rispetto all'importo autorizzato nell'accordo di privatizzazione. Inoltre, giuridicamente, non era possibile emanare una legge federale solo per il caso MIDER. Il governo federale si è dichiarato disposto ad applicare la modifica introdotta dalla legge tributaria del 1996 solo al caso MIDER e a notificare come aiuti individuali ogni caso che, successivamente, fosse suscettibile di beneficiare di tale modifica.

IV

Il premio fiscale agli investimenti costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato e ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE.

La proroga del periodo di completamento degli investimenti che beneficiano di un premio fiscale dell'8 %, che passa in tal modo da un arco di tempo compreso fra 2,5 e 4 anni ad uno che va da 4,5 fino a 6 anni, costituisce un aiuto di Stato supplementare.

I dati relativi al numero dei progetti di investimenti che potrebbero beneficiare di tale proroga generale non sono noti: in linea di massima i nuovi aiuti si applicano a tutti gli investimenti iniziati successivamente al 31 dicembre 1992, ma anteriori al 1° luglio 1994, e non ancora completati alla fine del 1996.

Le imprese che hanno intrapreso investimenti nel periodo del gennaio 1993 al giugno 1994 erano pienamente consapevoli, al momento di tale decisione, di non poterli completare entro la fine del 1996, e pertanto di non poter beneficiare del premio, dato che il completamento parziale dell'investimento non può essere considerato come un investimento completo, oppure, nel migliore dei casi, di poterne beneficiare solo in parte, nel caso in cui la parte dell'investimento completato in tempo potesse essere considerata come un investimento completo, anche se inferiore al previsto. I problemi specifici che ostacolano, nel territorio dell'ex RDT, un completamento rapido

([1]) Lettera SG(96) D/7034.
([2]) GU C 290 del 3. 10. 1996, pag. 8.

di investimenti complessi (difficoltà amministrative a livello regionale e locale, problemi ecologici, problemi dovuti alle norme sulla restituzione della proprietà fondiaria) erano già noti ed erano stati esaminati nel corso di riunioni avvenute prima del luglio 1994. Gli investimenti iniziati nella piena consapevolezza che non avrebbero potuto essere completati entro il termine e non avrebbero quindi potuto usufruire del premio fiscale, potrebbero ora pretenderlo, con un beneficio casuale per quelle imprese che, sin dall'inizio, hanno pianificato i loro investimenti calcolandone la redditività prescindendo da tale aiuto.

Le imprese che hanno intrapreso investimenti contando di ottenere il relativo premio fiscale, senza tuttavia aver previsto un certo margine temporale per i rischi collegati agli investimenti stessi, hanno con ciò stesso accettato il rischio di ricevere un aiuto agli investimenti potenzialmente inferiore a quello che avrebbero ottenuto se avessero soddisfatto i criteri stabiliti dalla legge relativa ai premi fiscali del 1993, e, nonostante tali rischi, hanno ritenuto redditizi tali investimenti. La proroga dei termini non promuove dunque ulteriori investimenti e non avrà probabilmente conseguenze sul completamento di quelli già iniziati.

Gli aiuti che non promuovano ulteriori investimenti non possono essere considerati quali aiuti agli investimenti. Gli aiuti di stato che rappresentano solo un contributo finanziario imprevisto o che, al momento di adottare la decisione di investire, non erano certi alla luce della legislazione vigente in materia di aiuti regionali agli investimenti, sono da considerarsi aiuti al funzionamento destinati a potenziare il capitale proprio delle imprese beneficiarie, come già esposto nella comunicazione della Germania del 19 dicembre 1995, prima dell'avvio del procedimento.

Nella comunicazione sul metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CE agli aiuti regionali ([1]), la Commissione dichiara che, eccezionalmente, un aiuto al funzionamento può essere compatibile con il mercato comune, sebbene provochi una distorsione di concorrenza, se è necessario per mantenere in funzione in aree assistite gli impianti esistenti in un'impresa. Tali considerazioni tuttavia non possono applicarsi alle imprese in esame, facendole beneficiare dell'aiuto in questione, poiché esse hanno deciso di investire nei nuovi «Länder» prima del luglio 1994, basandosi sugli aiuti agli investimenti con finalità regionali esistenti ai sensi della legislazione vigente a quella data. Tali imprese hanno calcolato i loro investimenti in modo che fossero attuabili e redditizi a lungo termine, senza ricorrere ad aiuti al funzionamento. Non esistono pertanto circostanze eccezionali tali da giustificare la concessione di un aiuto de facto al funzionamento — nella forma di una proroga del termine per usufruire del premio fiscale dell'8 % — come contributo per promuovere lo sviluppo delle regioni sfavorite dei nuovi «Länder».

([1]) GU C 212 del 12. 8. 1988, pag. 2.

D'altra parte, tale aiuto non sarebbe destinato a favorire solo l'economia delle regioni orientali della Germania: le imprese che soddisfano i criteri fissati potrebbero infatti avere degli stabilimenti anche al di fuori del territorio dell'ex RDT, utilizzando tale aiuto per il finanziamento di tali attività.

L'aiuto in oggetto non contribuisce pertanto alla realizzazione di uno degli obiettivi di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato che, in condizioni normali di mercato, le imprese beneficiarie non potrebbero realizzare né con i loro mezzi né con i preesistenti aiuti statali autorizzati. La decisione di investire è stata adottata ben sapendo che l'aiuto non poteva essere concesso in caso d'inosservanza dei termini fissati. Un aiuto che non contribuisca alla realizzazione di uno degli obiettivi che giustificano l'autorizzazione in via di eccezione di misure che distorcono la concorrenza, non può essere considerato compatibile con il funzionamento normale del mercato comune ([2]).

La proposta del governo federale di applicare la modifica della legge relativa ai premi fiscali agli investimenti del 1993, introdotta dalla legge tributaria del 1996, unicamente a MIDER/Elf Aquitaine e di notificare ulteriori eventuali casi di applicazione, non giustifica un diverso apprezzamento. La legge tributaria tedesca del 1996 è infatti una legge approvata dal Bundestag, che può essere invocata da qualsiasi impresa in possesso dei requisiti generali fissati per la concessione degli aiuti. Inoltre non è possibile determinare con sicurezza il numero dei potenziali beneficiari.

Il campo d'applicazione della citata disposizione della legge tributaria del 1996 non è limitato al caso di MIDER/Elf Aquitaine. Da nessuna disposizione emerge un potere discrezionale dell'amministrazione nella concessione dell'aiuto. L'impegno proposto dalla Germania non può avere effetto, dato che il governo federale non può dichiarare inapplicabile o parzialmente applicabile una legge del Bundestag. L'amministrazione non ha la facoltà di applicare tale disposizione solo a determinati casi singoli. Di conseguenza, la disposizione in oggetto deve essere esaminata considerando tutti i suoi possibili casi di applicazione e non può essere circoscritta al caso di MIDER.

Le considerazioni che precedono non ostano ad una eventuale notificazione da parte della Germania, di determinate misure volte a modificare il pacchetto di aiuti agli investimenti a favore di MIDER, nella Germania orientale. Tali modificazioni sarebbero esaminate dalla Commissione alla luce delle circostanze specifiche di tali investimenti e della decisione positiva già adottata dalla Commissione circa tale progetto ([3]).

V

In conclusione, la Commissione constata che l'aiuto in oggetto non contribuisce a promuovere ulteriori investimenti nei nuovi «Länder» né è necessario per salvaguardare le attività economiche esistenti in tali aree. L'aiuto

([2]) Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 17 settembre 1980, Philip Morris, Racc. 730/79, 1980, pag. I-2671, punti 16 e seguenti della motivazione.

([3]) Lettera SG(93) D/11541, GU C 214 del 7. 8. 1993, pag. 9.

non contribuisce pertanto alla realizzazione di alcuno degli obiettivi di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del trattato e non è quindi compatibile con il funzionamento normale del mercato comune.

Il regime di aiuti è stato applicato illegalmente, senza la previa autorizzazione della Commissione a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, del trattato. La Commissione ha appreso che la Germania ha dato istruzione alle amministrazioni dei «Länder» di non applicare la legge prima dell'autorizzazione della Commissione. Tale comunicazione tuttavia, non impedisce l'applicazione diretta di una legge federale, che attribuisce un diritto a tutti i potenziali beneficiari in possesso dei requisiti fissati senza che sia necessaria una decisione discrezionale dell'amministrazione,

HA ADOTTATO LA SEGUENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le disposizioni dell'articolo 18, paragrafo 1, della legge tributaria tedesca del 1996, che modificano l'articolo 3 della legge sugli incentivi agli investimenti del 1993, in relazione all'attribuzione di un premio fiscale dell'8 % a favore degli investimenti avviati dopo il 31 dicembre 1992 e anteriormente al 1° luglio 1994 e completati anteriormente al 1° gennaio 1999 (anziché al 1° gennaio 1997), configurano un ulteriore aiuto di Stato a favore delle imprese che hanno effettuato investimenti nei nuovi «Länder». Tale aiuto è illegale, in quanto la norma che lo prevede è entrata in vigore in violazione dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato, ed è altresì incompatibile con il mercato comune, poiché non contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, del medesimo.

Articolo 2

L'articolo 18, paragrafo 1, della legge tributaria del 1996 deve essere soppressa. La Germania chiede la restituzione di tutti gli aiuti concessi in applicazione di tale disposizione. L'importo degli aiuti viene restituito secondo le norme della legislazione tedesca, inclusi gli interessi a decorrere dalla data di erogazione degli aiuti, in base al tasso d'interesse di riferimento applicato ai regimi di aiuti con finalità regionali.

Articolo 3

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Germania comunica alla Commissione le misure adottate per conformarvisi.

Articolo 4

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 1° ottobre 1997.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione