COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 18 de diciembre de 1996

relativa a las exenciones fiscales de los biocarburantes en Francia

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(97/542/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Visto el Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 3290/94 [2], y, en particular, su artículo 33,

Visto el Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar [3], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1101/95 [4], y, en particular, su artículo 44,

Visto el Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos [5], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1664/95 de la Comisión [6],

Visto el Reglamento (CEE) nº 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales [7], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 3290/94 [8], y, en particular, su artículo 19,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones [9], de conformidad con el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, y vistas dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

I

1. Por carta de 19 de marzo de 1992, la Representación permanente de Francia ante las Comunidades Europeas comunicó a la Comisión las disposiciones relativas a la exención del impuesto interior sobre los productos petrolíferos aplicada a los biocarburantes de origen agrícola. En sendas cartas de 19 de noviembre de 1992 y 20 de julio de 1993 comunicó datos complementarios a la Comisión.

Por carta de 19 de mayo de 1994, la Representación permanente de Francia ante las Comunidades Europeas comunicó a la Comisión dos convenios llamados «de progreso» referidos a los biocarburantes y vinculados a la exención aludida en el párrafo anterior. En carta de 6 de septiembre de 1994 comunicó información complementaria a la Comisión.

Por carta de 12 de diciembre de 1994, la Comisión informó a Francia de su decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado con respecto a esas medidas, que tenían visos de constituir ayudas de funcionamiento que no podían acogerse a ninguna de las excepciones del artículo 92 del Tratado y que, por lo tanto, debían considerarse incompatibles con el mercado común.

[1] DO nº 172 de 30. 9. 1966, p. 3025/66.
[2] DO nº L 349 de 31. 12. 1994, p. 105.
[3] DO nº L 177 de 1. 7. 1981, p. 4.
[4] DO nº L 110 de 17. 5. 1995, p. 1.
[5] DO nº L 181 de 1. 7. 1992, p. 12.
[6] DO nº L 158 de 8. 7. 1995, p. 13.
[7] DO nº L 181 de 1. 7. 1992, p. 21.
[8] DO nº L 349 de 31. 12. 1994, p. 105.
[9] DO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.

2. Estas medidas consisten, por un lado, en una exención de los productos de origen agrícola del impuesto interior sobre los productos petrolíferos destinados a ser utilizados como carburantes o combustibles, y, por otro, en dos convenios de progreso, llamados Convenios ETBE, que garantizan a los beneficiarios el porcentaje de esta exención fiscal, situado en el nivel fijado por la Ley financiera rectificada de 1993.

3. La exención fiscal tiene efectos directos en los carburantes y efectos indirectos en las materias primas agrícolas que sirven de base para obtener los primeros.

4. La exención fiscal se aplica directamente a los biocarburantes, es decir, a los ésteres de aceite de colza y girasol (que pertenecen al ramo de los «diésteres»), al alcohol etílico puro incorporado en los supercarburantes, los supercarburantes sin plomo y las gasolinas, y al alcohol etílico puro presente en sus derivados (entre ellos, el óxido terbutílico y etílico, conocido con las siglas ETBE, del inglés «ethyl tertio butyl ether») incorporados en los supercarburantes sin plomo y gasolinas (que pertenecen al ramo de los «bioetanoles»).

A partir del 1 de enero de 1994, se tradujo en una exención limitada a 230 francos franceses por hectolitro para los ésteres de aceite de colza y de girasol, en una exención limitada a 329,50 francos franceses por hectolitro para el alcohol etílico puro y sus derivados, y en una exención del 100 % para determinados productos [1] de origen agrario incorporados en aduana a productos petrolíferos, cuando la mezcla obtenida se despacha al consumo con arreglo a las posiciones arancelarias correspondientes a los índices 20, 22, 24 y 26 del cuadro B del artículo 265 del código aduanero.

Las materias primas que se benefician indirectamente son, en el ramo de los diésteres, la colza y el girasol y, en el ramo de los bioetanoles, los cereales, las aguaturmas, las patatas y las remolachas cultivadas en tierras de barbecho. Así pues, los beneficiarios son algunos industriales y agricultores. La exención fiscal se concede en las siguientes condiciones:

En primer lugar, en virtud del artículo 30 de la Ley financiera rectificada de 1993 [2], a partir de 1994 sólo pueden beneficiarse de la exención los productos (diéster y bioetanol) «obtenidos exclusivamente a partir de materias primas agrícolas producidas en parcelas que se encuentren en barbecho no alimentario, según se define en el Reglamento (CEE) nº 334/93 de la Comisión, de 15 de febrero de 1993».

En segundo lugar, según el artículo 22 de la Orden de 27 de marzo de 1992 [3], la exención del alcohol etílico, de los derivados de éste y de los ésteres del aceite de colza o de girasol del impuesto interior de consumo está supeditada a la presentación de certificados de producción y exención.

El certificado de producción que prueba el origen agrario de los productos es expedido por el Ministerio de Agricultura y Bosques, aunque Francia comunicó en su carta de 19 de noviembre de 1992 que podían aceptarse como equivalentes los certificados de producción expedidos por los demás Estados miembros a los agentes económicos que producen en el territorio de éstos.

El certificado de exención determina el volumen de carburante o combustible que el beneficiario puede despachar al consumo. El artículo 24 de la Orden citada prevé un procedimiento de expedición diferente en función del producto: cuando se trata de alcohol etílico, el certificado de exención es expedido por la aduana una vez concluidas las operaciones de desnaturalización, que se efectúan en centros sometidos a control fiscal y autorizados por el director general de aduanas e impuestos indirectos; en el caso del ETBE elaborado en una fábrica no petrolera y transportado a una fábrica petrolera en aduana para su posterior incorporación, el certificado es expedido por la aduana a la entrada del ETBE en esta fábrica por el volumen de alcohol etílico calculado mediante un coeficiente de transformación; en lo que se refiere a los ésteres, el certificado de exención es expedido por la aduana a la entrada de los mismos en la fábrica situada bajo control aduanero. En su carta de 19 de noviembre de 1992, Francia comunicó que, para el alcohol etílico originario de otro Estado miembro que cumpla los requisitos, el certificado de exención se expide con arreglo al mecanismo antes descrito si el producto llega a la fábrica situada bajo control aduanero acompañado por un certificado de producción expedido con las mismas garantías que las establecidas por Francia y que, en particular, atestigüe el origen agrario específico. Sin embargo, para el ETBE y los ésteres Francia no ha asumido ningún compromiso comparable.

En tercer lugar, los productos a los que se aplica la exención deben elaborarse en unidades consideradas piloto por las autoridades francesas e inscribirse en el contexto de un proyecto experimental, según lo dispuesto en la Orden de 27 de marzo de 1992.

Por «unidad piloto», dicha Orden entiende «una fábrica o conjunto de fábricas que elaboran alcohol etílico o derivados de éste a partir de cereales, aguaturmas, patatas o producciones nuevas de remolacha, o ésteres de aceite a partir de colza y girasol». La fábrica o conjunto de fábricas deben estar reconocidas por el Ministerio de Agricultura y el Ministro

[1] Los ésteres de aceite de colza y de girasol utilizados como sustitutos del fuel-oil doméstico y del gasóleo.

[2] Boletín Oficial de la República Francesa de 31. 12. 1993, p. 18526.

[3] Boletín Oficial de la República Francesa de 28. 3. 1992, p. 4323.

encargado de aduanas, en el caso de las que elaboran alcohol etílico o ésteres, y por el Ministro encargado de los hidrocarburos, en el de las que elaboran productos derivados del alcohol como el ETBE. Para recibir el reconocimiento, la unidad «piloto» debe presentar un contrato específico firmado con un proveedor de materia prima y pasar un control previo del instrumento de producción y de las condiciones de recepción de las materias primas. Las autoridades francesas comunicaron en su carta de 19 de noviembre de 1992 que la capacidad de cada unidad de producción de éster o alcohol no está limitada por la Orden y que, en la práctica, puede llegar hasta 100 000 toneladas/año.

El artículo 4 de la Orden antes citada dispone que son proyectos experimentales los que tengan como objetivo la elaboración y utilización de alguno de los productos exentos en las siguientes condiciones: el producto debe ser suministrado por una unidad «piloto» y deben presentarse a los ministros responsables un programa de previsiones de utilización así como un informe semestral sobre el seguimiento de la distribución y utilización de los carburantes y combustibles que contengan alcohol etílico o alguno de sus derivados o ésteres de aceite de colza o girasol.

En caso de que un proyecto experimental no cumpla las condiciones de desarrollo fijadas o los requisitos técnicos de utilización, el Ministro encargado de aduanas puede denegar la exención en el plazo de treinta días a partir de la presentación del proyecto experimental.

5. Los dos convenios de progreso prevén el pago de una compensación por el Estado, por cada hectolitro de alcohol etílico que contenga el ETBE producido, para paliar la diferencia que registren, en la fecha de despacho al consumo, el importe máximo de la exención del impuesto interior sobre los productos petrolíferos aplicable al alcohol etílico y el importe garantizado en el convenio. Esto se aplica durante diez años a partir de la fecha de entrada en funcionamiento de las unidades «piloto» y, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2005, en caso de revisión a la baja del porcentaje de exención. En caso de revisión al alza de este porcentaje, el producto de multiplicar la diferencia entre los dos importes por el número de hectolitros de alcohol etílico que hayan disfrutado de la exención del impuesto interior sobre los productos petrolíferos durante el período de rebasamiento debe ser devuelto al Estado.

II

1. En el contexto del procedimiento señalado, la Comisión emplazó a Francia a presentarle sus alegaciones, que le fueron presentadas por carta de 31 de marzo de 1995 y en tres reuniones de representantes de Francia y de la Comisión celebradas los días 7 de marzo de 1995, 2 de febrero de 1996 y 10 de julio de 1996.

Mediante la publicación de una comunicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [1], la Comisión informó a los restantes Estados miembros y demás interesados de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado y les emplazó a presentarle sus observaciones. A raíz de esta publicación, recibió observaciones del Reino Unido (carta de 7 de julio de 1995) y de terceros interesados (cartas de 29 de junio, 4, 5 y 6 de julio de 1995) que comunicó a Francia por carta de 3 de agosto de 1995.

2.1. Francia argumenta en primer lugar que las medidas con respecto a las cuales la Comisión incoó el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado se enmarcan dentro de la política comunitaria de fomento de las energías renovables, en general, y de los biocarburantes, en particular. En este sentido, remite a la Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos [2], y, en particular, a la letra d) del apartado 2 de su artículo 8, así como a la propuesta de Directiva de 5 de marzo de 1992 relativa al tipo del impuesto especial sobre combustibles de origen agrícola para motores [3] y a la aprobación de la Decisión 93/500/CEE del Consejo, relativa al fomento de las energías renovables en la Comunidad (programa Altener) [4].

Afirma que sí se trata de «proyectos piloto», en la acepción de la Directiva, principalmente por los dos motivos siguientes: primeramente, no deberían considerarse las posibilidades que ofrece la normativa nacional, que no fija límite alguno, sino las capacidades de producción existentes y, en segundo lugar, respecto a la observación de la Comisión de que no existe un control de los resultados, recuerda que el artículo 13 de la Orden de 27 de marzo de 1992 regula el seguimiento de la distribución y utilización de los carburantes y combustibles a que se refiere el texto.

2.2. Asimismo, Francia discute la validez del razonamiento de la Comisión sobre el régimen jurídico aplicable a algunos de los productos en cuestión, como el alcohol etílico y las patatas, que, aún cuando figuran en el Anexo II del Tratado, no están sometidos a organizaciones comunes de mercado, por lo que no deberían estar sujetos a las normas de competencia y a los controles ejercidos por la Comisión en virtud de los artículos 92 y 93 del Tratado.

[1] DO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.
[2] DO nº L 316 de 31. 10. 1992, p. 12.
[3] COM(92) 36, (DO nº C 73 de 24. 3. 1992, p. 6).
[4] DO nº L 235 de 18. 9. 1993, p. 41.

2.3. Por último, Francia niega las infracciones de las disposiciones del Tratado y de la normativa comunitaria que la Comisión adujo en su decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado (1).

Según las autoridades francesas, no existe infracción del artículo 95 del Tratado dado que no se hace referencia al lugar de implantación de las llamadas unidades piloto ni a la nacionalidad de sus titulares, y cita como ejemplo el reconocimiento concedido a determinadas unidades localizadas en Bélgica e Italia.

Según ellas, tampoco habría infracción de las organizaciones comunes de mercado porque la medida examinada no constituye una ayuda indirecta a determinados productos de base debido a que los objetivos de la misma son diferentes. Además, arguyen que las cantidades producidas no interfieren en el mercado y, por lo tanto, no repercuten en los precios dado que, en virtud de los contratos firmados entre las fábricas y los productores, las materias primas se destinan desde el primer momento a la obtención de éster o de ETBE. En cuanto al número limitado de productos de base, lo justifican aduciendo que los productos elegidos son los que mejor corresponden a los requisitos técnicos, económicos y medioambientales del ramo. Además, aunque se pudiera hablar de ayuda estatal con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado, según Francia esta ayuda debería poder acogerse a la excepción de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 en calidad de proyecto de interés común europeo y cita como ejemplo la Agrupación europea de interés económico Eurobiodiesel, en la que participan empresas de cinco Estados miembros interesadas en efectuar investigaciones destinadas a fomentar los biocarburantes.

3. En sus observaciones, los terceros interesados están divididos entre el apoyo y la condena de las medidas francesas. Las observaciones favorables a las medidas se basan en declaraciones de la Comisión a favor del desarrollo de los biocombustibles y en la espera de una normativa comunitaria, mientras que la mayor parte de las observaciones favorables a la postura de la Comisión coinciden con ésta en que las unidades de producción no pueden ser elegidas en función del origen agrario ni nacional de los productos utilizados. Algunas de estas observaciones manifiestan cierta inquietud por las consecuencias que tendría una diferencia de trato entre los Estados miembros si la Comunidad se viera obligada a adoptar nuevas medidas en virtud del Acuerdo sobre oleaginosas con los Estados Unidos.

Una sociedad italiana que posee una unidad de producción de biocarburantes en Bélgica ha remitido información sobre la evolución del mercado europeo de los biocarburantes y sobre la aplicación de la exención fiscal encausada, que ella considera discriminatoria. Según esta sociedad, la comparación de las cifras que aporta sobre la oferta y la demanda de biocarburantes en Europa en 1994-1995 demuestra claramente que la producción ya no está en la fase experimental y que Francia se encuentra bien situada en el mercado.

Además, el Ministerio francés denegó el reconocimiento de «unidad piloto» a la fábrica que esta sociedad posee en Bélgica, a pesar de habérsele comunicado la información preceptiva y de que las autoridades belgas estuvieran dispuestas a realizar los controles exigidos por la administración francesa. El motivo aducido era que la solicitud se refería a una cantidad demasiado alta, «no inferior en cualquier caso a 10 000 toneladas anuales». Si bien esta fábrica puede producir 45 000 toneladas anuales de gasóleo de origen vegetal, Francia autorizó al mismo tiempo la creación de nuevas instalaciones de producción de éster de colza dentro de un límite de 400 000 toneladas anuales, entre las que destacan una fábrica de 170 000 toneladas y otra de 100 000 toneladas (véase el *Bulletin de l'industrie pétrolière* del 10 de noviembre de 1994). Según dicha sociedad, esta decisión de las autoridades francesas sólo se justifica por su deseo de cerrar el mercado francés, lo cual contraviene el artículo 95 del Tratado.

III

1. Los ésteres son productos industriales que, aunque no están incluidos en el Anexo II del Tratado, sí están sujetos a las normas de competencia y, en especial, a las que rigen las ayudas públicas.

2. El otro biocarburante es el alcohol etílico, que se produce a partir de las materias primas señaladas en el punto I.4 (cereales, aguaturmas, patatas o remolacha). Este alcohol se incorpora definitivamente en los diversos supercarburantes y gasolinas y pasa así a formar parte de este producto final. Dado que el alcohol etílico es un producto que figura en el Anexo II del Tratado pero que no está sujeto a una organización común de mercado (OCM), en principio no se le aplican íntegramente los artículos 92 y 93 y, por consiguiente, la Comisión únicamente puede formular observaciones sobre las ayudas que se conceden en este sector de acuerdo con la primera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Ahora bien, cuando, o bien la materia prima a partir de la cual se obtiene este producto (por ejemplo, los cereales) o las posibilidades de comercialización del mismo (bioetanol) están sujetas a limitaciones en las condiciones de concesión de la ayuda, la Comisión considera que ya no cabe considerar que el efecto de la ayuda se limite al producto que constituye el objeto inicial de la misma (en este caso, el alcohol etílico). La Comisión considera que las ayudas cuya concesión se limita formalmente a los productos fabricados a partir de una lista restringida de productos de base sometidos a una organización común de mercado y, por lo tanto, sujetos a todas las

(1) DO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.

normas de los artículos 92 y 93 del Tratado, constituye un todo en el que la ayuda produce inevitablemente efectos en los productos de base. No existen motivos para tratar de manera diferente una ayuda al alcohol (no sujeto a las normas de competencia) que, con objeto de obtener la ayuda, debe obtenerse obligatoriamente a partir de un producto sometido a las normas de competencia [las materias primas (1)] y una ayuda concedida simplemente a esas materias primas con la condición de que se transformen en alcohol, dado que los efectos prácticos de una y otra ayuda en el mercado de los productos de que se trata no son diferentes. La necesidad de aplicar las normas de competencia se justifica por las consecuencias forzosas que las ayudas concedidas por productos no sujetos a dichas normas tienen en el mercado de los productos que sí están sujetos a ellas. La Comisión aplica al bioetanol el mismo razonamiento, *mutatis mutandis,* que le lleva a aplicar las normas de competencia al alcohol, dado que se trata de una salida comercial obligatoria de éste. Si, por el contrario, las condiciones de concesión de la ayuda dejasen al beneficiario la posibilidad de elegir libremente la materia prima y el destino del producto ayudado, ya no cabría hablar de un efecto forzoso en los (demás) productos sujetos a las normas de competencia puesto que las repercusiones que tuviera la concesión de la ayuda en las materias primas y en los mercados de destino se deberían únicamente a las decisiones económicas y comerciales de los beneficiarios de la ayuda.

En el caso que nos ocupa, la totalidad de las normas de competencia de los artículos 92 y 93 se aplican a todos los productos de base en cuestión, salvo las patatas y el alcohol. Si la ayuda se hubiese concedido sin obligación legal alguna en cuanto a la utilización final del alcohol, la Comisión no habría considerado impugnar las repercusiones de la medida en virtud de los artículos 92–94 del Tratado. Sin embargo, dado que, en este caso, la ayuda al alcohol etílico repercute obligatoria y únicamente en el mercado de los carburantes fósiles y vegetales (a los que se aplican las normas de competencia), la Comisión considera que el régimen puede ser examinado íntegramente con arreglo a los artículos citados en la medida en que tiene repercusiones, aún cuando sean indirectas, en otros productos que sí se encuentran sometidos completamente a los artículos 92 y 93 del Tratado. En estas condiciones, la ayuda repercute en las condiciones de competencia de esos otros productos.

3. El artículo 33 del Reglamento nº 136/66/CEE, el artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 1766/92 y el artículo 44 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 disponen que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado se aplican a la producción y el comercio de los productos a que se refiere el artículo 1 de cada uno de esos Reglamentos, salvo que tales Reglamentos dispongan lo contrario. En este caso concreto, esos artículos se aplican a la colza, los girasoles, los cereales, las aguaturmas y la remolacha. Las patatas, a pesar de que figuran en el Anexo II del Tratado, no están sujetas a una organización común de mercado (OCM). Sin embargo, por las razones aducidas en el punto 2, la Comisión considera que es posible analizar el régimen con arreglo a las normas de competencia de los artículos 92 y 93 del Tratado.

IV

1. En virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten los intercambios comerciales entre Estados miembros.

2. La exención aplicada a determinados biocarburantes reúne las condiciones para ser considerada una ayuda en la acepción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

3. La aseveración anterior parte del hecho de que los Estados miembros compiten y comercian ya en el sector de los biocarburantes. Los principales productores de la Comunidad son Bélgica, Francia e Italia.

El comercio de biocarburantes y productos de base entre Francia y los demás Estados miembros en 1995 alcanzó los siguientes valores (en miles de ecus) (2):

Productos	Exportaciones de Francia a la Comunidad	Importaciones de Francia de otros países de la Comunidad
I. **Biocarburantes**		
— ésteres	184 899,37	321 391,93
— ETBE	47 187,95	20 254,05
II. **Productos de base del ramo de los diésteres**		
— colza	204 289,04	5 315,07
— girasol	172 430,03	4 471,36

(1) Exceptuando el caso de las patatas.

(2) Fuente: COMEXT 2.

Productos	Exportaciones de Francia a la Comunidad	Importaciones de Francia de otros países de la Comunidad
III. **Productos de base del ramo del bioetanol**		
— patatas	156 396,19	104 128,44
— cereales	3 101 417,12	234 046,52
— aguaturmas	25,93	807,97
— remolacha	516,62	34,07

Dado que existe un comercio de productos del sector de los biocarburantes, las ayudas pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros si favorecen la producción nacional en detrimento de la de los otros Estados miembros.

Además, los biocarburantes beneficiados por la medida están también en competencia directa con biocarburantes de orígenes distintos de los previstos en esta medida y con carburantes producidos a partir de productos químicos como el metanol. La preocupación expresada por los competidores que han presentado observaciones a la Comisión pone de manifiesto la realidad del problema, que no ha sido rebatida por Francia.

4. En cambio, Francia sí rechaza que la medida suponga una ayuda indirecta para los productos de base de que se trata, aunque la Comisión no puede por más que confirmar el análisis que le había llevado a tomar la decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

5. El hecho de que no se aplique la exención del impuesto a determinados productos de base permite afirmar que la medida constituye una ayuda en la acepción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, ya que falsea la competencia al favorecer a algunos productos agrícolas y que puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. A pesar de que las autoridades francesas argumentan que los productos elegidos son los más apropiados para lograr el objetivo de desarrollar el sector de los biocarburantes, no han dado ninguna explicación que justifique la necesidad de limitar la medida a los productos agrícolas cultivados en tierras de barbecho. Antes bien, dado que no se ha alegado ninguna necesidad de carácter técnico para restringir el origen de los productos, da la impresión de que el motivo real de la ayuda es, en primer lugar, sostener la renta de los agricultores titulares de los barbechos antes que desarrollar el sector de los biocarburantes.

6. De hecho, algunas de las observaciones recibidas por la Comisión tras la incoación del procedimiento expresan el temor de que la medida tenga repercusiones en los intercambios comerciales intracomunitarios, especialmente en el contexto de las obligaciones que incumben a la Unión Europea en virtud de acuerdos internacionales que limitan la comercialización, para la alimentación del ganado, de los subproductos de algunas oleaginosas.

7. Por consiguiente, la ayuda directa a algunos biocarburantes y la ayuda indirecta a determinados productos de base son ayudas estatales en la acepción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado y del apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

8. Sin embargo el principio de incompatibilidad de las ayudas públicas con el mercado común, establecido en esos artículos, tiene algunas excepciones.

V

1. Francia sostiene que la medida puede acogerse a la excepción prevista en la letra d) del apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE.

La Comisión no comparte esa opinión por las siguientes razones: en primer lugar, la disposición se refiere únicamente a los aceites minerales que se definen en el apartado 1 del artículo 2 y, en segundo lugar, el apartado 3 del artículo 2 de la citada Directiva 92/81/CEE establece el principio de que los demás productos utilizados como carburante (como, en este caso, los aceites vegetales) deben ser gravados como aceites minerales.

Para estos otros productos sólo puede aducirse la excepción del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva, que dispone que el Consejo puede autorizar a un Estado miembro, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, a introducir otras exenciones o reducciones por motivos de políticas específicas. Sin embargo, el Consejo no ha dado esa autorización.

En cuanto a la posible calificación de la medida como «proyecto piloto» (1), las autoridades francesas no han aportado ningún dato nuevo que induzca a la Comisión a modificar la posición que adoptó cuando incoó el procedimiento. Considerando, entre otros aspectos, que la capacidad de producción podía alcanzar las 100 000 toneladas anuales, la Comisión consideró que también podían beneficiarse de la reducción del impuesto las fábricas de carácter indus-

(1) En la acepción de la Directiva 94/74/CE del Consejo, por la que se modifican las Directivas 92/12/CEE, 92/81/CEE y 92/82/CEE (DO nº L 365 de 31. 12. 1994, p. 46).

trial. Las alegaciones de Francia confirman además el análisis de la Comisión de que el objetivo y el efecto reales de la medida no son la investigación básica o aplicada, con arreglo a la Directiva citada, sino más bien el desarrollo comercial de usos no alimentarios y la obtención de una mayor producción de biocarburantes a partir de las tierras dejadas en barbecho.

2. Las únicas excepciones previstas por el Tratado que pueden ser examinadas en este caso son las de las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 92.

La excepción correspondiente a las ayudas destinadas a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo [letra b) del apartado 3] no es aplicable a este caso ya que, aun cuando alguno de los objetivos de las medidas concordara con la política comunitaria de desarrollo de carburantes menos contaminantes, dichas medidas no dejan de tener un carácter nacional, reforzado además por las discriminaciones e infracciones que contienen.

3. Según Francia, esta medida se inscribe en el contexto del fomento comunitario de las energías renovables, en general, y de los biocarburantes, en particular.

Este objetivo político no se replantea, como precisó la Comisión a Francia en su carta del 12 de diciembre de 1994, en la que decía que «su posición no ponía de ningún modo en entredicho el interés comunitario por desarrollar los biocarburantes». Sin embargo, como la Comisión ha señalado en diversas ocasiones, el desarrollo de estos productos no puede hacerse en detrimento de las demás políticas comunitarias y menos aún contraviniendo el Tratado o la normativa comunitaria.

4. En este contexto, la Comisión demostró en su decisión de incoar el procedimiento que los ésteres y el ETBE importados de los demás Estados miembros y del Espacio Económico Europeo se gravan con impuestos más altos, lo que constituye una infracción del artículo 95 del Tratado.

Dado que la exención fiscal sólo se aplica a los biocarburantes fabricados a partir de determinados productos de base, la Comisión considera que el régimen es discriminatorio para los biocarburantes que pueden fabricarse a partir de otros productos de base (de otras especies o de otros orígenes que no sean las tierras de barbecho); estos otros biocarburantes soportan en Francia un impuesto especial normal. La ayuda en forma de exención constituye pues una infracción de lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado ya que se reserva a biocarburantes fabricados a partir de un número limitado de productos de base (con lo que se excluyen otros productos de base que también resultan apropiados técnicamente para producir carburantes pero que se cultivan principalmente fuera del territorio francés) y que los biocarburantes importados de otros Estados miembros y fabricados a partir de otros productos de base son gravados con impuestos más altos.

Si bien Francia ha reconocido dos unidades situadas en Bélgica e Italia, que producen cantidades insignificantes, también ha denegado el reconocimiento de otras unidades como, por ejemplo, la de la empresa señalada en el punto II.3, párrafo segundo.

Además, las autoridades francesas no se han comprometido de ningún modo a aplicar a los ésteres y al ETBE importados el mismo mecanismo de expedición de certificados de exención que aplican a los productos franceses (véase punto I.4).

Francia niega haber infringido el artículo 95 del Tratado, pero no da argumentos que hagan variar la posición de la Comisión.

Así pues, al no dar necesariamente el mismo trato favorable a los biocarburantes importados de otros Estados miembros, la ayuda en forma de exención constituye una infracción de lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado.

5. Por consiguiente, la Comisión considera que las ayudas a los biocarburantes constituyen ayudas de funcionamiento que infringen lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado y que, por lo tanto, son incompatibles con el mercado común, por lo que no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

VI

1. Francia niega las infracciones a las disposiciones de las organizaciones comunes de mercado que se le atribuyen en la decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado [1] alegando dos razones: por un lado, unos objetivos diferentes de los de las OCM y, por otro, la inexistencia de repercusiones de las cantidades producidas en los correspondientes mercados.

La Comisión considera que estos argumentos no son pertinentes ya que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [véase sentencia de 26 de junio de 1979 en el asunto 177/78: Pigs and Bacon Commission contra Mc Carren and Company Limited [2]], la normativa de las OCM debe considerarse un sistema completo y exhaustivo, de competencia exclusiva de la Comunidad, que excluye la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas que supongan excepciones o que la contravengan.

[1] DO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.
[2] Recopilación 1979, p. 2161.

Pues bien, la limitación de la medida a algunos productos de base cultivados en determinadas tierras, prevista en la Ley, demuestra que el objetivo de las medidas es prestar ayuda a ciertos productos agrarios, por lo que influye en la producción y repercute en los mercados de los productos de base de que se trata. El juicio de la Comisión habría sido diferente si la medida se aplicase a todos los productos de base aptos para ser transformados en biocarburantes, independientemente de si se cultivan en tierras de barbecho o no.

2. Francia no ha expuesto ningún elemento nuevo que justifique la limitación de los productos de base considerados.

En particular, no ha presentado ningún argumento que respalde la limitación de la ayuda a los productos cultivados en tierras dejadas en barbecho. En los sectores que entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1765/92, las disposiciones de este Reglamento se traducen en una integración de las organizaciones comunes de mercado correspondientes, como se infiere del artículo 13, que dispone que los gastos comunitarios que cause la aplicación del régimen establecido por él deben considerarse como una intervención destinada a estabilizar los mercados a efectos del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, referente a la financiación de la política agrícola común [1]. Esta última disposición atribuye a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) los gastos de las intervenciones destinadas a estabilizar los mercados adoptadas en el marco de una organización común de mercado. Debido a ello, toda intervención estatal en el ámbito regido por el Reglamento (CEE) nº 1765/92 equivale a una injerencia del Estado en el sistema completo y exhaustivo de las organizaciones comunes de mercado.

La exención limitada en algunos casos, a partir de 1994, a los productos cultivados en tierras que se hayan dejado en barbecho constituye pues una infracción del Reglamento (CEE) nº 1765/92.

3. Ahora bien, las medidas de ayuda que contengan infracciones de la normativa comunitaria no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Así pues, no ha lugar a aplicar la excepción de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 alegada por las autoridades francesas.

4. Por consiguiente, las ayudas indirectas a los productos de base constituyen violaciones de las disposiciones de las organizaciones comunes de mercados, del Reglamento (CEE) nº 1765/92 y del artículo 95 del Tratado CE y, por lo tanto, no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE.

[1] DO nº L 94 de 28. 4. 1970, p. 13.

VII

1. Las ayudas en cuestión reúnen las condiciones contempladas en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y en el artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) sin que puedan acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 de esos artículos por los motivos antes expuestos. Por lo tanto, son incompatibles con el mercado común y con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

2. Al tratarse de ayudas no notificadas y aplicadas sin esperar a la decisión final de la Comisión, procede recordar que, dado el carácter obligatorio de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, cuyo efecto directo ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 19 de junio de 1973 (asunto 77/72: Carmine Capolongo contra Azienda Agricola Maya) [2], 11 de diciembre de 1973 (asunto 120/73: Gebrueder Lorenz GmbH contra República Federal de Alemania [3], 22 de marzo de 1977 (asunto 78/76: Steinike y Weinlig contra la República Federal de Alemania [4] y 21 de noviembre de 1991 (asunto C-354/90: Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et autres contra Francia) [5], no puede remediarse *a posteriori* la ilegalidad de la ayuda considerada.

Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, particularmente la sentencia de 12 de julio de 1973 (asunto 70/72: Comisión contra República Federal de Alemania) [6], confirmada por las de 24 de febrero de 1987 (asunto 310/85: Deufil contra Comisión) [6] y de 20 de septiembre de 1990 (asunto C-5/89: Comisión contra República Federal de Alemania) [8], en los casos de ayudas incompatibles con el mercado común, la Comisión puede exigir a los Estados miembros que los beneficiarios les devuelvan las ayudas concedidas ilícitamente.

3. Francia no ha respetado el efecto suspensivo que emana del apartado 3 del artículo 93 del Tratado al conceder las ayudas sin esperar a que la Comisión se pronunciara sobre ellas. Por consiguiente, con arreglo al del Derecho comunitario, las ayudas son ilegales desde el momento en que se concedieron.

En general, la Comisión exige que se recuperen las ayudas ilegales e incompatibles. En este caso, sin embargo, no procede exigir la recuperación de las ayudas por los motivos que se exponen a continuación.

[2] Recopilación 1973, p. 611.
[3] Recopilación 1973, p. 1471.
[4] Recopilación 1977, p. 595.
[5] Recopilación 1991, p. I-5505.
[6] Recopilación 1973, p. 813.
[7] Recopilación 1987, p. 901.
[8] Recopilación 1990, p. I-3437.

En primer lugar, debe considerarse que Francia está tratando de desarrollar el sector de los biocarburantes. La utilización de estos últimos puede contribuir a disminuir la contaminación y a la conservación del medio ambiente y la Comisión desea apoyar las políticas energéticas y agrarias que sean favorables para el medio ambiente.

Además, el beneficio de la ayuda concedida directamente a los fabricantes fue pasajero o, cuando menos, marginal aunque imposible de cuantificar. Si bien es cierto que la ayuda les permitía suministrar cantidades de biocarburante a un precio competitivo, estas cantidades eran relativamente poco importantes con relación al mercado de carburantes en general. Según los datos técnicos del ramo de los diésteres, que es el preponderante en el sector de los biocarburantes, la ayuda al carburante vegetal en cuestión no suponía generalmente una hipercompensación con relación a los costes adicionales de producción. Ciertamente, el que se haya producido o no una hipercompensación en algunos casos particulares depende de varios factores, principalmente de la capacidad y de la continuidad de producción en cada unidad productora de biocarburante. Sin embargo, aún cuando hubiera habido cierta hipercompensación, este efecto habría quedado atenuado por lo elevado de los costes indirectos, como por ejemplo los de distribución, que son mayores que los del ramo de los carburantes de origen fósil.

Sin embargo, es preciso reconocer que, según los datos antes citados, la media no ponderada muestra que, generalmente, no ha habido una compensación superior a los costes adicionales que supone la producción de biocarburante. Además, la Comisión no dispone de ninguna indicación que permita afirmar que el efecto real de la ayuda para los fabricantes haya sido el de aumentar significativamente las ventas y beneficios de la totalidad de carburantes que producen. En realidad, la desgravación de los biocarburantes por un importe que les permitía entrar en el mercado y, por lo tanto, competir con los carburantes fósiles, sólo podía aumentar marginalmente la totalidad de la producción de carburantes de esos fabricantes dado que, para ellos, la dimensión del mercado está determinada por factores que no tienen relación con el hecho de disponer o no de materia prima agrícola transformable en carburante. No obstante, los agricultores, por su condición de destinatarios indirectos de las ayudas, sí podían sacar provecho del fuerte incremento de la demanda de los productos en cuestión, cultivados en tierras dejadas en barbecho. Por lo tanto, el efecto real de la ayuda fue la creación de un mercado para dichos productos agrícolas en un sector en el que anteriormente no existía una demanda significativa ya que, de no haberse producido la desgravación, habida cuenta de los precios de mercado de los carburantes fósiles hubiese tenido poco o ningún interés comercial para los agricultores producir materia prima agraria destinada a producir carburantes de origen vegetal. Así pues, desde el punto de vista de la economía del sistema, el efecto sustancial de la ayuda transitó a través de los fabricantes, que eran técnicamente los destinatarios directos, hasta los productores de la materia prima, que eran los beneficiarios indirectos.

No obstante, las infracciones del Derecho comunitario que contiene el régimen francés no reunían condiciones para aumentar por si mismas la producción de materias primas o los precios. Antes bien, la infracción se caracteriza por la elección discrecional de determinados beneficiarios; si las autoridades francesas hubiesen decidido desgravar todas las materias primas, fuesen del origen que fuesen, es posible que la demanda y, como consecuencia de ella, la producción de esas materias, hubiera aumentado.

Dado el carácter pasajero de la ventaja concedida a los fabricantes de biocarburantes y la naturaleza específica de la infracción en lo que se refiere a los productores agrícolas, que son los beneficiarios finales de las ventajas concedidas, el hecho de recuperar las sumas concedidas supondría causar un grave daño a una medida que, en lo fundamental, se ajusta a la política de la Comunidad y cuya ilegalidad, dejando de lado el aspecto del procedimiento, se debe básicamente al enfoque demasiado restrictivo dado a los beneficiarios indirectos de la ayuda.

Además, la recuperación de una ayuda ilegal e incompatible está justificada desde el punto de vista económico por el propósito de restablecer el *status quo ante*, es decir, restablecer la situación económica que tenían los beneficiarios antes de que se concediera la ayuda. Puesto que los beneficios para los fabricantes sólo han sido pasajeros, la recuperación de la ayuda concedida a los beneficiarios directos colocaría a éstos en una situación económica claramente peor que la que tenían antes de recibir la ayuda, especialmente si se considera, tal como se ha demostrado más arriba, que el sistema establecido por las autoridades francesas no dio lugar a una hipercompensación de los fabricantes. Por lo tanto, la recuperación de la ayuda no significaría que se volviera al *status quo ante.*

No obstante, en lo que se refiere a los agricultores beneficiarios, deben considerarse dos elementos particulares. Por un lado, el beneficio real (aunque sólo indirecto) consistió en la creación de un mercado donde antes no lo había. Desde el punto de estos agricultores, las ventas de productos agrícolas se efectuaron en las condiciones de este mercado.

Por otro lado, la Comisión no puede sino tener en cuenta la siguiente particularidad: los agricultores que vendían sus productos a fabricantes de biocarburantes no sabían ni podían saber que éstos se los

compraban gracias una ayuda pública. Para estos agricultores, nada indicaba que los fabricantes no actuasen como operadores normales del mercado.

Por ello, sería jurídicamente indefendible requerir que se recupere la ayuda.

No obstante, la presente Decisión no prejuzga las consecuencias que, en su caso, extraiga la Comisión en el contexto de la financiación de la política agrícola común por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA),

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas concedidas en Francia en forma de exención fiscal de los biocarburantes de origen agrícola, previstas en el artículo 32 de la Ley financiera de 1992, en el artículo 89 de la Ley financiera de 1993, en el artículo 30 de la Ley financiera rectificada de 1993 y en los dos convenios llamados «de progreso», conocidos como Convenios ETBE, son ilegales dado que se concedieron infringiendo las normas de procedimiento enunciadas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

Artículo 2

Esas ayudas son incompatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado.

Artículo 3

Francia deberá suprimir las ayudas a que se refiere el artículo 2 en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión.

Artículo 4

En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia comunicará a la Comisión las medidas que proyecte adoptar para darle cumplimiento y, en el plazo indicado en el artículo 3, las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 18 de diciembre de 1996.

Por la Comisión

Franz FISCHLER

Miembro de la Comisión