# COMISSÃO

## DECISÃO DA COMISSÃO

**de 18 de Dezembro de 1996**

**relativa às isenções fiscais para os biocombustíveis em França**

**(Apenas faz fé o texto em língua francesa)**

**(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(97/542/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93º,

Tendo em conta o Regulamento nº 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (1), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 3290/94 (2), e, nomeadamente, o seu artigo 33º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 1785/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, que estabelece a organização comum de mercado no sector do açúcar (3), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 1101/95 (4), e, nomeadamente, o seu artigo 44º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (5), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 1664/95 da Comissão (6);

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 1766/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (7), com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) nº 3290/94 (8), e, nomeadamente, o seu artigo 19º,

Após ter notificado os interessados para que apresentassem as suas observações, em conformidade com o nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 93º do Tratado, e tendo em conta essas observações (9),

Considerando o seguinte:

I

1. Por carta de 19 de Março de 1992, a Representação Permanente da França junto das Comunidades Europeias comunicou à Comissão as disposições relativas à isenção do imposto interno sobre os produtos petrolíferos (IIPP) a favor dos biocombustíveis de origem agrícola. A mesma representação transmitiu informações complementares à Comissão por cartas de 19 de Novembro de 1992 e 20 de Julho de 1993;

Por carta de 19 de Maio de 1994, a referida representação permanente comunicou à Comissão duas convenções «de progresso» para os biocombustíveis, relacionadas com a isenção referida no parágrafo anterior. Por carta de 6 de Setembro de 1994, a mesma representação transmitiu à Comissão informações complementares.

Por carta de 12 de Dezembro de 1994, a Comissão informou a França da sua decisão de dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado CE relativamente a estas medidas que, aparentemente, constituiam auxílios ao funcionamento, não podendo, nessa medida, beneficiar de qualquer das derrogações previstas no artigo 92º do Tratado e que deviam, por conseguinte, ser consideradas incompatíveis com o mercado comum.

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

(9) JO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.

2. As medidas em causa consistem, por um lado, numa isenção, para os produtos de origem agrícola, do imposto interno sobre os produtos petrolíferos destinados a serem utilizados como carburantes ou combustíveis e, por outro, em duas convenções de progresso, denominadas «convenções ETBE», que garantem aos beneficiários a taxa dessa isenção fiscal ao nível fixado pela lei de finanças rectificativa de 1993.

3. A isenção fiscal tem efeitos directos nos carburantes e efeitos indirectos nas matérias-primas agrícolas a partir das quais se obtêm os primeiros.

4. A isenção fiscal visa directamente os biocombustíveis, ou seja, os ésteres de óleo de colza e girassol (que pertencem ao ramo «diéster»), o álcool etílico puro incorporado nos supercombustíveis, os supercombustíveis sem chumbo e as gasolinas, e o álcool etílico puro contido nos seus derivados (entre os quais se contam o óxido de etilo e terbutilo, denominado «ETBE», de «éter etilterbutílico») incorporados nos supercombustíveis sem chumbo e nas gasolinas (que pertencem ao ramo «bioetanol»).

A isenção fiscal traduz-se, desde 1 de Janeiro de 1994, numa isenção limitada a 230 francos franceses (FF) por hectolitro para os ésteres de óleo de colza e girassol, uma isenção limitada a 329,5 FF por hectolitro para o álcool etílico puro e seus derivados e numa isenção a 100 % para determinados produtos [1] de origem agrícola incorporados sob controlo aduaneiro em produtos petrolíferos, quando a mistura obtida é colocada no consumo em posições pautais correspondentes aos índices 20, 22, 24 e 26 do quadro B do artigo 265º do Código Aduaneiro.

As matérias-primas abrangidas indirectamente são, no que respeita ao ramo «diéster», a colza e o girassol e, para o ramo «bioetanol», os cereais, o tupinambo, a batata e a beterraba cultivados em terras em pousio. Os beneficiários são, portanto, certos industriais e agricultores. A isenção fiscal é concedida nas seguintes condições:

Em primeiro lugar, nos termos do artigo 30º da lei de finanças rectificativa de 1993 [2], desde 1994, apenas podem beneficiar da isenção os produtos (diéster e bioetanol) «obtidos exclusivamente a partir de matérias-primas agrícolas produzidas em parcelas na situação de pousio não alimentar, na acepção do Regulamento (CEE) nº 334/93 da Comissão.».

Em segundo lugar, nos termos do artigo 22º do Decreto de 27 de Março de 1992 [3], a isenção do álcool etílico, dos seus derivados e dos ésteres de óleo de colza ou girassol do imposto interno de consumo está sujeita à apresentação de certificados de produção e de isenção.

O certificado de produção que atesta a origem agrícola dos produtos é emitido pelo Ministério da Agricultura e das Florestas. Contudo, por carta de 19 de Novembro de 1992, a França comunicou que podem ser admitidos como equivalente os certificados de produção emitidos pelos outros Estados-membros aos operadores que produzam nos respectivos territórios.

O certificado de isenção define o volume de carburantes ou combustíveis que o beneficiário pode colocar no consumo. O artigo 24º do decreto supracitado estabelece um procedimento de emissão diferente para os diversos produtos: para o álcool etílico, o certificado de isenção é emitido pelo serviço aduaneiro no fim das operações de desnaturação que são efectuadas em estabelecimentos sob controlo fiscal, aprovados pelo director-geral das alfândegas e dos impostos indirectos; para o ETBE fabricado num estabelecimento não petrolífero e seguidamente encaminhado, para incorporação, para um estabelecimento petrolífero sob controlo aduaneiro, o certificado é emitido pelo serviço aduaneiro, a partir da entrada do ETBE neste estabelecimento, para o volume de álcool etílico calculado com base num coeficiente de transformação; para os ésteres, o certificado de isenção é emitido pelo serviço aduaneiro no momento da sua entrada no estabelecimento sob controlo aduaneiro. Na sua carta de 19 de Novembro de 1992, a França comunicou que o certificado de isenção é emitido, para qualquer álcool etílico elegível originário de outro Estado-membro, segundo o mecanismo referido *supra*, desde que o produto chegue ao estabelecimento sob controlo aduaneiro acompanhado de um certificado de produção emitido com as mesmas garantias que as estabelecidas pela França, que assegurem, em especial, a sua origem agrícola específica. No entanto, não foi assumido qualquer compromisso semelhante para o ETBE e os ésteres.

Em terceiro lugar, os produtos beneficiários da isenção devem, além disso, ser elaborados nas unidades consideradas «piloto» pelas autoridades francesas e inscrever-se no quadro de um projecto experimental, na acepção do decreto de 27 de Março de 1992.

Este último define a «unidade-piloto» como «um estabelecimento ou um conjunto de estabelecimentos que asseguram a elaboração de álcool etílico ou dos seus derivados a partir de cereais, tupinanbo, batata ou produções novas de beterraba, ou de ésteres de óleo a partir de colza e girassol». Este estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos deve ser aprovado pelo ministro da Agricultura e pelo ministro das Alfândegas, para os estabelecimentos que elaborem álcool etílico ou ésteres, e pelo

(1) Trata-se de ésteres de óleo de colza e girassol utilizados em substituição do óleo combustível doméstico e do gasóleo.
(2) Jornal Oficial da República Francesa de 31. 12. 1993, p. 18536.
(3) Jornal Oficial da República Francesa de 28. 3. 1992, p. 4323.

ministro responsável pelos hidrocarbonetos, para os que elaboram derivados do álcool como o ETBE. A aprovação de uma «unidade-piloto» está sujeita, por um lado, à apresentação de um contrato específico celebrado entre um fornecedor de matéria-prima e um industrial e, por outro, ao controlo prévio do meio de produção e das condições de recepção das matérias-primas. Na sua carta de 19 de Novembro de 1992, as autoridades francesas comunicaram que a capacidade de cada unidade de produção de éster ou de álcool referida não é limitada pelo decreto e pode ir, de facto, até 100 000 toneladas por ano.

O artigo 4º do citado decreto estabelece que constitui um projecto «experimental» a elaboração e emprego de um dos produtos isentos nas condições seguintes: o abastecimento deve efectuar-se numa «unidade-piloto», nos termos definidos anteriormente; deve ser apresentado aos ministros responsáveis um programa previsional de utilização; o acompanhamento da distribuição e a utilização dos carburantes e combustíveis que contêm álcool etílico, um dos seus derivados ou ésteres de óleo de colza e girassol deve ser objecto de um relatório semestral a apresentar aos ministros responsáveis.

Em caso de não cumprimento das condições exigidas para a realização de um projecto experimental ou das exigências técnicas de utilização, o ministro das Alfândegas pode recusar a isenção no prazo de 30 dias a contar da apresentação do projecto experimental para exame.

5. As duas convenções de progresso prevêem uma compensação pelo Estado, por cada hectolitro de álcool etílico contido no ETBE produzido, do desvio verificado, à data da colocação para consumo, entre o montante máximo da isenção do IIPP aplicável ao álcool etílico e o montante garantido pela convenção em causa. Esta cláusula aplica-se durante dez anos a contar da data de início do serviço das «unidades-piloto», em todo o caso, até 31 de Dezembro de 2005, em caso de revisão em baixa da taxa de isenção. Em caso de revisão em alta da mesma taxa, o produto da diferença entre os dois montantes referidos *supra* pelo número de hecotlitros de álcool etílico que beneficiaram da isenção de IIPP durante o período de superação deve ser restituído ao Estado.

II

1. No âmbito do processo atrás citado, a Comissão notificou a França para que apresentasse as suas observações. A Comissão obteve essas observações por carta de 31 de Março de 1995 e no decurso de reuniões entre representantes da França e da Comissão, em 7 de Março de 1995, 2 de Fevereiro e 10 de Julho de 1996.

Através de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [1], a Comissão informou os outros Estados-membros e os outros interessados da sua decisão de dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado e notificou os mesmos para que apresentassem as suas observações. Enviaram observações o Reino Unido, por carta de 7 de Julho de 1995, e terceiros interessados, por cartas de 29 de Junho, 4, 5 e 6 de Julho de 1995. As observações foram comunicadas à França por carta de 3 de Agosto de 1995.

2.1. A França sustenta, em primeiro lugar, que as medidas contra as quais a Comissão deu início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado se inscrevem no contexto de um incentivo comunitário à utilização das energias renováveis em geral e o desenvolvimento dos biocombustíveis em particular. A este título, invoca a Directiva 92/81/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais [2], nomeadamente, o nº 2, alínea d), do seu artigo 8º, e a proposta de directiva de 5 de Março de 1992 relativa à taxa de imposto especial aplicável aos combustíveis para motor de origem agrícola [3], bem como a adopção da Decisão 93/500/CEE do Conselho, de 13 de Setembro de 1993, relativa à promoção das energias renováveis na Comunidade (programa *Altener*) [4].

A França entende que se trata, efectivamente, de «projectos-piloto», na acepção daquela directiva, por duas razões principais. Por um lado, não se deverá tomar em consideração as possibilidades oferecidas no âmbito da regulamentação nacional, que não fixa qualquer limite, mas as capacidades de produção existentes. Por outro lado, em resposta à observação da Comissão relativamente à ausência de controlo dos resultados, a França chama a atenção para o facto de o artigo 13º do decreto de 27 de Março de 1992 prever o acompanhamento da distribuição e utilização dos carburantes e combustíveis a que o texto se refere.

2.2. Além disso, a França contesta a validade do raciocínio da Comissão no que respeita ao regime jurídico aplicável a determinados produtos em causa, que constam do anexo II do Tratado mas não se encontram sujeitos a organizações comuns de mercado. É o caso do álcool etílico e da batata, que não deverão, portanto, ser sujeitos às regras de concorrência e aos controlos exercidos pela Comissão a título dos artigos 92º e 93º do Tratado.

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

2.3. Por último, a França refuta a existência de infracções às disposições do Tratado e da regulamentação comunitária, conforme se afirma na decisão relativa ao início do processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado (1).

Segundo a França, por um lado, não haveria infracção ao artigo 95º do Tratado porque não se faz aí referência ao lugar de estabelecimento das unidades-piloto ou à nacionalidade dos seus exploradores. Cita o exemplo da aprovação de determinadas unidades implantadas na Bélgica e em Itália.

Por outro lado, também não haveria infracção às organizações comuns de mercado porquanto a medida em causa não constitui uma ajuda indirecta para alguns produtos de base devido aos objectivos diferentes desta medida. Além disso, as quantidades produzidas não interfeririam com o mercado nem influenciariam, por conseguinte, os preços dado que, em consequência dos contratos celebrados entre os industriais e os produtores, as matérias-primas se destinam, desde o cultivo das parcelas, ao fabrico de éster ou de ETBE. Quanto à lista limitada de produtos de base, tal justificar-se-ia pelo facto de esses produtos serem os mais aptos a responder às contingências técnicas, económicas e ambientais destes ramos. Ainda que houvesse auxílio estatal na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado, este deveria, segundo a França, beneficiar da derrogação do nº 3, alínea b), do artigo 92º enquanto projecto de interesse europeu comum. A França cita, a propósito, o agrupamento europeu de interesse económico Eurobiodiesel que reúne empresas de cinco Estados-membros com o objectivo de realizar investigações destinadas à promoção dos biocombustíveis.

3. Nas suas observações, os terceiros interessados dividem-se entre o apoio e a condenação das medidas francesas. As observações favoráveis a estas medidas baseiam-se nas declarações da Comissão a favor do desenvolvimento dos biocombustíveis e na pendência de um quadro comunitário. As observações favoráveis à posição da Comissão fundam-se nas razões que a seguir se expõem. A maior parte apoia os argumentos da Comissão na medida em que as unidades de produção em causa não podem ser escolhidas em função da origem agrícola, por um lado, e nacional, por outro, dos produtos utilizados. Além disso, alguns preocupam-se com as consequências de uma diferença de tratamento entre Estados-membros no caso da Comunidade ter de adoptar novas medidas no âmbito do acordo sobre as oleaginosas concluído com os Estados Unidos da América.

Uma sociedade italiana que dispõe de uma unidade de produção de biocombustíveis na Bélgica transmitiu informações relativas à evolução do mercado europeu dos biocombustíveis e à aplicação, em seu entender discriminatória, da isenção fiscal em causa. Segundo esta sociedade, os valores comparativos que apresentou para a oferta e a procura de biocombustíveis na Europa em 1994-1995 demonstram claramente que a produção já não se encontra no seu estádio experimental e que a França se encontra bem posicionada neste mercado.

Por outro lado, o ministério francês recusou a esta sociedade, para a sua fábrica na Bélgica, a aprovação enquanto «unidade-piloto», não obstante terem sido prestadas as informações pedidas e o facto de as autoridades belgas se terem disposto a proceder aos controlos exigidos pela administração francesa. O motivo adiantado é que o seu pedido dizia respeito a uma quantidade demasiado elevada, «de qualquer modo não inferior a 10 000 toneladas por ano». Esta fábrica pode, com efeito, produzir 45 000 toneladas por ano de gasóleo de origem vegetal. Contudo, na mesma altura, foi autorizada a instalação, em França, de novas capacidades de produção de éster de colza até 400 000 toneladas por ano, entre as quais uma fábrica de 170 000 toneladas e outra de 100 000 toneladas (ver *Bulletin de l'Industrie Pétrolière*, de 10 de Novembro de 1994). De acordo com esta sociedade, esta decisão das autoridades francesas só se pode justificar pela vontade de encerrar o mercado francês, o que é contrário ao artigo 95º do Tratado CE.

III

1. Os ésteres são produtos industriais, não abrangidos pelo anexo II do Tratado CE, sujeitos às regras de concorrência, nomeadamente, as relativas aos auxílios estatais.

2. O outro biocombustível é o álcoo etílico, produzido a partir das matérias-primas supramencionadas no ponto I.4 (cereais, tupinambo, batata ou novas produções de beterraba). Este álcool é, seguidamente, incorporado definitivamente nos diversos supercombustíveis e gasolinas, tornando-se, assim, parte integrante desse produto final. Sendo o álcool etílico um produto que consta do anexo II do Tratado, mas não se encontra sujeito a uma organização comum de mercado (OCM), os artigos 92º e 93º não lhe são, em princípio, integralmente aplicáveis, não podendo, portanto, a Comissão formular observações a respeito de auxílios neste sector, a título do nº 3, primeiro período, do artigo 93º do Tratado. No entanto, se a matéria-prima a partir da qual esse produto é obtido (por exemplo, os cereais), e/ou os derivados desse produto (bioetanol) estiverem sujeitos a limitações que incidam nas condições de concessão do auxílio, a Comissão entende que não se pode continuar a considerar que o efeito do auxílio se limita ao produto visado em primeiro lugar pela concessão do auxílio (ou seja, no caso vertente, o álcool etílico). Efectivamente, a Comissão considera que um auxílio cuja concessão se limita formalmente aos produtos fabricados a partir de uma lista limitativa de produtos de base que relevam de uma OCM, logo sujeitos à

(1) JO nº C 143 de 9. 6. 1995, p. 8.

integralidade das regras dos artigos 92º e 93º do Tratado, constitui um conjunto em que o auxílio produz efeitos inevitáveis nos produtos de base. Com efeito, não há razão para se tratar de forma diferente um auxílio em favor do álcool (não sujeito às regras da concorrência) se, para obter esse auxílio, o álcool deve, obrigatoriamente, ser fabricado com base num produto [as matérias-primas (1)] sujeito às regras de concorrência de um auxílio concedido, pura e simplesmente, a favor destas matérias-primas, na condição de as mesmas serem transformadas em álcool, dado que os efeitos práticos de uma ou de outra forma do auxílio não têm incidências diferentes no mercado dos produtos em causa. De facto, o *spill-over* da aplicação das regras de concorrência justifica-se pelas consequências inevitáveis dos auxílios a favor dos produtos não sujeitos às referidas regras relativas ao mercado dos produtos sujeitos a essas regras. No que diz respeito à aplicação das regras de concorrência do álcool, a Comissão aplica o mesmo raciocínio, *mutatis mutandis*, o bioetanol, enquanto derivado do álcool obrigatoriamente utilizado para esse efeito. Pelo contrário, se as condições de concessão do auxílio deixarem ao beneficiário a livre escolha quanto à matéria-prima e o destino do produto objecto do auxílio, já não se poderia falar de um efeito obrigatório sobre os (outros) produtos sujeitos às regras de concorrência, dado que os efeitos da concessão do auxílio nas matérias-primas e nos mercados de destino seriam, tão-só, o resultado das escolhas económicas, comerciais, dos beneficiários do auxílio.

No caso em apreço, para todos os produtos de base referidos, com exclusão da batata e do álcool, são aplicáveis, no seu conjunto, as regras de concorrência dos artigos 92º e 93º. Se o auxílio tivesse sido concedido sem limitação legal à utilização final do álcool, a Comissão teria considerado que o impacto da medida não poderia ser objecto de uma contestação com base nos artigos 92º a 94º do Tratado. Todavia, dado que, no caso vertente, o auxílio ao álcool etílico produz efeitos obrigatoriamente e unicamente no mercado dos combustíveis fósseis e vegetais (aos quais se aplicam as regras de concorrência), a Comissão considera que o regime pode ser examinado integralmente à luz dos artigos supracitados na medida em que produz efeitos, ainda que eventualmente indirectos, que se reflectem em alguns outros produtos que, por seu lado, se encontram todos sujeitos aos artigos 92º e 93º do Tratado. Nestes termos, o auxílio afecta as condições de concorrência destes últimos produtos.

3. O artigo 33º do Regulamento nº 136/66/CEE, o artigo 19º do Regulamento (CEE) nº 1766/92 e o artigo 44º do Regulamento (CEE) nº 1785/81 tornam os artigos 92º, 93º e 94º do Tratado aplicáveis à produção e ao comércio dos produtos a que se refere o artigo 1º de cada regulamento, sob reserva de disposições contrárias dos referidos regulamentos. Neste caso específico, são abrangidos deste modo a colza e o girassol, os cereais e o tupinambo, assim como a beterraba. A batata, por seu lado, embora sendo um produto constante do anexo II do Tratado não se encontra sujeita a uma OCM. No entanto, pelas razões referidas *supra*, no ponto 2, a Comissão considera ser possível o exame do regime a título das regras de concorrência dos artigos 92º e 93º do Tratado.

IV

1. Nos termos do nº 1 do artigo 92º do Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

2. A isenção em favor de certos biocombustíveis reúne as condições para ser considerada um auxílio na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado.

3. Efectivamente, o sector dos biocombustíveis já é objecto de concorrência e de trocas comerciais entre os Estados-membros, sendo a Bélgica, a França e a Itália os principais produtores da Comunidade Europeia.

As trocas comerciais dos biocombustíveis e produtos de base entre a França e os outros Estados-membros apresentaram, em 1995, o seguinte valor (em milhares de ecus) (2).

| Produtos | Exportações da França para a Comunidade | Importações da França de outros países da Comunidade |
|---|---|---|
| I. **Biocombustíveis** | | |
| — ésteres | 184 899,37 | 321 391,93 |
| — ETBE | 47 187,95 | 20 254,05 |
| II. **Produtos de base para o ramo «Diéster»** | | |
| — colza | 204 289,04 | 5 315,07 |
| — girassol | 172 430,03 | 4 471,36 |

(1) Com excepção da batata.

(2) *Fonte:* COMEXT 2.

| Produtos | Exportações da França para a Comunidade | Importações da França de outros países da Comunidade |
|---|---|---|
| III. **Produtos de base para o ramo «bioetanol»** | | |
| — batata | 156 396,19 | 104 128,44 |
| — cereais | 3 101 417,12 | 234 046,52 |
| — tupinambo | 25,93 | 807,97 |
| — beterraba | 516,62 | 34,07 |

Tomando em consideração a existência de trocas comerciais de produtos do sector dos biocombustíveis em causa, os auxílios são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre os Estados-membros na medida em que favoreçam a produção nacional em detrimento da dos outros Estados-membros.

Além disso, os biocombustíveis que beneficiam da medida em causa encontram-se, igualmente, em concorrência directa com, por um lado, biocombustíveis de outras origens que não as previstas por esta medida e, por outro, combustíveis à base de produtos químicos como o metanol. As inquietações de concorrentes que apresentaram observações à Comissão ilustram a actualidade do problema. A França não contestou, aliás, este ponto.

4. O auxílio indirecto daí decorrente para os produtos de base em causa é, pelo contrário, contestado pela França. No entanto, a Comissão não pode deixar de confirmar a análise que a levou a tomar a decisão de dar início ao processo previsto no nº 2 do artigo 93º do Tratado.

5. A exclusão de determinados produtos de base do benefício da isenção da taxa em questão permite afirmar que esta medida configura um auxílio na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado dado que falseia a concorrência ao favorecer determinadas produções agrícolas e pode, pelas mesmas razões, afectar as trocas comerciais entre Estados-membros. Não obstante os argumentos das autoridades francesas segundo os quais os produtos escolhidos seriam os mais adequados ao fim prosseguido (a saber, o desenvolvimento do ramo dos biocombustíveis) não foi apresentada qualquer explicação que possa justificar a necessidade de limitar a medida às produções agrícolas cultivadas em terras em pousio. Pelo contrário, atendendo a que não foi adiantada qualquer limitação de carácter técnico para restringir desta forma a origem dos produtos que podem ser objecto de intervenção, afigura-se que o motivo real do auxílio terá sido, em primeiro lugar, o apoio aos rendimentos dos agricultores que operam em terras retiradas, mais do que o desenvolvimento do ramo dos biocombustíveis.

6. Algumas observações apresentadas à Comissão após o início do processo exprimem, aliás, receios quanto à influência de tal medida nas trocas comerciais intracomunitárias, em especial no âmbito das obrigações que para a Comunidade Europeia decorrem de acordos internacionais que visam limitações ao escoamento de subprodutos de determinadas oleaginosas para os mercados de alimentação de gado.

7. Por consequência, o auxílio directo a certos biocombustíveis e o auxílio indirecto a determinados produtos de base constituem auxílios estatais na acepção do nº 1 do artigo 92º do Tratado, e do nº 1 do artigo 61º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE).

8. O princípio da incompatibilidade dos auxílios estatais com o mercado comum, consagrado naqueles artigos, conhece todavia excepções.

V

1. A França apresenta a medida em causa como susceptível de beneficiar da derrogação prevista no nº 2, alínea d), do artigo 8º da Directiva 92/81/CEE.

A Comissão não pode admitir esta derrogação pelas razões que a seguir se expõem. Antes de mais, a referida disposição visa unicamente os óleos minerais definidos no nº 1 do artigo 2º Por outro lado, o nº 3 do mesmo artigo estabelece como princípio que os outros produtos utilizados como carburantes (tais como os óleos vegetais aqui em questão), devem ser tributados como óleos minerais.

Para estes produtos, só pode ser invocada uma derrogação. O nº 4 do artigo 8º da mesma directiva dispõe que o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar um Estado-membro a introduzir isenções ou reduções suplementares por razões políticas específicas. Contudo, a referida autorização do Conselho não se concretizou.

No que respeita à eventual qualificação como «projecto-piloto» (1) da medida em causa, as autoridades francesas não transmitiram qualquer informação nova que fosse de molde a modificar a posição adoptada pela Comissão no momento do início do processo. Considerando, nomeadamente, as capacidades de fabrico, que podem ir até 100 000 toneladas por ano, a Comissão entendera que as explorações numa base

(1) Na acepção da Directiva 94/74/CE do Conselho que altera as Directivas 92/12/CEE, 92/81/CEE e 92/82/CEE (JO nº L 365 de 31. 12. 1994, p. 46).

industrial podiam beneficiar de redução da taxa de imposto especial. As observações da França confirmam, por outro lado, a análise da Comissão segundo a qual o objectivo e o efeito real da medida não são a investigação fundamental ou mesmo aplicada, na acepção da citada directiva, mas antes o desenvolvimento em termos comerciais das utilizações não alimentares e a instalação de uma produção mais importante de biocombustíveis baseada nas terras retiradas.

2. As únicas derrogações previstas pelo Tratado que podem ser examinadas neste caso são as do nº 3, alíneas b) e c), do artigo 92º

A derrogação aplicada às ajudas destinadas a promover a realização de um projecto importante de interesse europeu comum [alínea b) do nº 3] não é aplicável neste caso. Com efeito, ainda que um dos objectivos das medidas em questão correspondesse à política comunitária a favor do desenvolvimento de combustíveis menos poluentes, estas medidas específicas mantêm um carácter nacional, reforçado pelas discriminações e infracções que comportam.

3. A França apresenta igualmente esta medida como inscrevendo-se no contexto de um incentivo comunitário à utilização das energias renováveis em geral e o desenvolvimento dos biocombustíveis em particular.

Este objectivo político não é, de modo algum, posto em causa. A Comissão precisou, na carta que dirigiu à França em 12 de Dezembro de 1994, que «esta posição não põe, de modo algum, em causa o interesse comunitário no desenvolvimento dos biocombustíveis», mas recordou, repetidas vezes, que esse desenvolvimento não pode fazer-se em detrimento das outras políticas comunitárias nem, sobretudo, em violação de disposições do Tratado ou de regulamentos comunitários.

4. Ora, a Comissão demonstrou na sua decisão de dar início ao processo que um agravamento fiscal dos produtos importados dos outros Estados-membros e do Espaço Económico Europeu, no que respeita aos ésteres e ao ETBE, constitui uma violação do artigo 95º do Tratado.

Tendo em conta que a isenção fiscal visa tão-só os biocombustíveis fabricados a partir de certos produtos de base, a Comissão considerou que o regime consubstancia uma discriminação em relação a outros biocombustíveis que podem ser fabricados a partir de outros produtos de base (de outra espécie, de outra origem, que não as terras retiradas da produção); estes últimos biocombustíveis encontram-se sujeitos, em França, a uma carga normal de imposto especial. A medida de auxílio sob forma de isenção constitui, consequentemente, uma infracção às disposições do artigo 95º do Tratado por se limitar a biocombustíveis fabricados a partir de um número limitado de produtos de base (excluindo simultaneamente determinados produtos de base que, tecnicamente, poderiam ser adequados para a produção dos biocombustíveis mas que são cultivados principalmente fora do território francês) e por os biocombustíveis importados dos outros Estados-membros e fabricados a partir de outros produtos de base serem tributados de forma mais pesada.

Se é verdade que a França aprovou duas unidades implantadas na Bélgica e em Itália, para quantidades ínfimas, facto é que recusou essa aprovação noutros casos, como o da empresa referida no segundo parágrafo do ponto II.3.

Por outro lado, no que concerne aos produtos importados, as autoridades francesas não assumiram qualquer compromisso no sentido de os ésteres e o ETBE poderem beneficiar do mecanismo de emissão de certificados de isenção aplicado aos produtos franceses (ver *supra*, ponto I.4).

A França refutou qualquer infracção ao artigo 95º do Tratado sem avançar argumentos passíveis de alterar a posição da Comissão.

Todavia, a medida de auxílio sob forma de isenção constitui uma infracção ao disposto no artigo 95º do Tratado pelo facto de não atribuir, necessariamente, o mesmo tratamento faovrável aos biocombustíveis importados dos outros Estados-membros.

5. Consequentemente, a Comissão entende que os auxílios aos biocombustíveis, enquanto auxílios ao funcionamento que infringem o artigo 95º do Tratado e são, por conseguinte, incompatíveis com o mercado comum, não podem beneficiar de qualquer das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado CE.

VI

1. A França refuta qualquer infracção às disposições das organizações comuns de mercado, conforme se refere na decisão de início do processo, na acepção do nº 2 do artigo 93º do Tratado [1], por duas razões: por um lado, diversidade de objectivos, por outro, ausência de influência das quantidades produzidas nos mercados em causa.

A Comissão entende que estes argumentos não são pertinentes. Efectivamente, segundo a jurisprudência do Tribuanl de Justiça [ver acórdão de 26 de Junho de 1979, processo 177/78 — Pigs and Bacon Commission contra McCarren and Company Limited [2]], aquela regulamentação deve ser encarada como um sistema completo e exaustivo, da exclusiva competência da Comunidade, que veda aos Estados-membros a possibilidade de adoptarem medidas que a derroguem ou prejudiquem.

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

Ora a limitação da medida, prevista na lei, a certos produtos de base cultivados em determinadas terras demonstra que o objectivo das medidas em questão é, efectivamente, o apoio a determinados produtores agrícolas, que tem portanto um impacto nos mercados dos produtos de base em causa, influenciando as produções. A apreciação da Comissão teria sido diferente se a medida tivesse sido aplicada ao conjunto dos produtos de base susceptíveis de serem transformados em biocombustíveis, independentemente da sua origem (terras retiradas da produção ou outras).

2. A este propósito, refira-se que a França não adiantou elementos novos para justificar a lista restrita de produtos de base tomada em consideração para o auxílio.

Em especial, não apresentou qualquer argumento no que respeita à limitação prevista pela lei aos produtos cultivados em terras em pousio. Ora, para os sectores abrangidos pela aplicação do Regulamento (CEE) nº 1765/92, as disposições deste regulamento traduzem-se numa integração das organizações comuns de mercado correspondentes. Efectivamente, o artigo 13º do referido regulamento dispõe que as despesas comunitárias para a aplicação do regime aí previsto devem considerar-se intervenções destinadas a estabilizar os mercados na acepção do nº 1 do artigo 3º do Regulamento (CEE) nº 729/70, do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (1). Esta última disposição atribui ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», as despesas para as intervenções destinadas a estabilizar os mercados, adoptadas no âmbito de uma OCM. Consequentemente, qualquer intervenção estatal no domínio abrangido pelo Regulamento (CEE) nº 1765/92 equivaleria a uma ingerência do Estado no sistema completo e exaustivo das organizações comuns de mercado.

A isenção restrita em certos casos, a partir de 1994, aos produtos cultivados em terras em pousio, constitui, portanto, uma infracção ao Regulamento (CEE) nº 1765/92.

3. Ora, as medidas de auxílio que constituem infracções a disposições comunitárias não podem beneficiar de qualquer das derrogações estabelecidas no nº 3 do artigo 92º do Tratado. Em especial, a derrogação prevista no nº 3, alínea b), do artigo 92º, invocada pelas autoridades francesas, não é, pois, aplicável.

4. Assim sendo, os auxílios indirectos aos produtos de base constituem violações das disposições das organizações comuns de mercado, do Regulamento (CEE) nº 1765/92 e do artigo 95º do Tratado CE, não podendo, portanto, beneficiar de qualquer das derrogações estabelecidas no nº 3 do artigo 92º do Tratado CE.

(1) JO nº L 94 de 28. 4. 1970, p. 13.

## VII

1. Os auxílios em epígrafe reúnem as condições previstas no nº 1 do artigo 92º do Tratado e no artigo 61º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu sem que possam beneficiar de qualquer das derrogações previstas nos nºs 2 e 3 destes artigos pelas razões expostas *supra*. Os auxílios em questão são, por conseguinte, incompatíveis com o mercado comum e com o funcionamento do Acordo EEE.

2. Tratando-se de auxílios não notificados e aplicados sem esperar pela decisão final da Comissão, convém recordar que, dado o carácter imperativo das regras de processo definidas no nº 3 do artigo 93º do Tratado, a que o Tribunal de Justiça reconheceu efeito directo nos seus acórdãos de 19 de Junho de 1973 (processo 77/72 — Carmine Capolongo Lorenz contra Azienda Agricola Maya (2), 11 de Dezembro de 1973 (processo 120/73 —Gebrueder Lorenz GmbH contra República Federal da Alemanha (3), 22 de Março de 1977 (processo 78/76 — Steinike e Weinlig contra República Federal da Alemanha) (4), 21 de Novembro de 1991 (processo C-354/90 — Federação nacional do comércio externo dos produtos alimentares e outros contra França) (5), a ilegalidade do auxílio considerado não pode ser sanada *a posteriori*.

Acresce que, em caso de incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum, a Comissão, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente, o acórdão de 12 de Julho de 1973 (processo 70/72 — Comissão contra República Federal da Alemanha) (6), confirmado pelos acórdãos de 24 de Fevereiro de 1987 (processo 310/85 — Deufil contra Comissão) (7) e de 20 de Setembro de 1990 (processo C-5/89 — Comissão contra República Federal da Alemanha) (8), pode exigir dos Estados-membros que recuperem dos beneficiários o montante de qualquer auxílio concedido ilicitamente.

3. A França não respeitou o efeito suspensivo resultante do nº 3 do artigo 93º do Tratado, na medida em que não esperou que a Comissão pudesse pronunciar-se antes de conceder os auxílios em causa. Por conseguinte, à luz do direito comunitário, estes auxílios são ilegais desde a sua concessão.

A Comissão determina, em geral, a recuperação dos auxílios ilegais e incompatíveis. Contudo, não se justifica no caso presente, a exigência da recuperação dos auxílios.

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

Com efeito, deve-se tomar em consideração que a França se comprometeu a desenvolver um ramo de biocombustível. Por um lado, a utilização dos biocombustíveis poderá contribuir para a diminuição da poluição e, assim, para a preservação do ambiente, e, por outro, a Comissão pretende apoiar políticas energéticas e agrícolas favoráveis à causa do ambiente.

Acresce que o benefício do auxílio concedido directamente aos fabricantes era, para estes de carácter passageiro ou, pelo menos, marginal, se bem que não quantificável. É certo que o auxílio lhes permitia o fornecimento a um preço concorrencial de quantidades de biocombustíveis que, não obstante, eram relativamente pouco importantes em relação ao mercado dos combustíveis em geral. Os dados adiantados pelos peritos, no que respeita ao ramo «diéster» que é, no domínio dos biocombustíveis, a parte, de longe, preponderante, demonstram que o auxílio a favor do carburante vegetal em questão não determinou, em geral, uma sobrecompensação em relação aos excessos de custo da sua produção. É certo que a resposta à questão de saber se houve em certos casos uma sobrecompensação depende, em cada caso, de factores diversos, nomeadamente, da capacidade e da continuidade de produção em cada unidade que se dedica à produção do biocombustível. De igual modo, mesmo que tivesse havido alguma sobrecompensação, este efeito terá sido atenuado por custos indirectos mais elevados como, por exemplo, custos de distribuição mais elevados do que os do ramo dos carburantes de origem fóssil.

Constata-se, contudo, com base nos dados supracitados, que não houve, na média não ponderada, em geral, compensações superiores aos custos adicionais de uma produção de biocombustíveis. Por outro lado, a Comissão não dispõe de qualquer indicação que permita concluir que o efeito real do auxílio ao nível destes fabricantes se tenha traduzido em vendas e benefícios significativamente aumentados no que respeita à totalidade dos respectivos carburantes produzidos. Verifica-se, antes, que a não tributação dos biocombustíveis até um nível em que estes puderam ser colocados no mercado e, portanto, em concorrência com os carburantes fósseis não era susceptível de aumentar senão marginalmente a totalidade da produção dos carburantes desses fabricantes, dado que a dimensão do mercado para os mesmos fabricantes se encontra condicionada por outros factores que não a disponibilidade de matérias-primas agrícolas aptas para transformação em carburante. No entanto, os agricultores, enquanto destinatários indirectos dos auxílios, podiam beneficiar de uma procura notoriamente acrescida dos produtos agrícolas em questão cultivados em terras em pousio. O efeito real do auxílio era, por conseguinte, a criação de um mercado para os referidos produtos agrícolas onde, antes, não havia uma procura significativa. Efectivamente, se não tivesse havido desagravamento fiscal, tendo em conta os preços de mercado para os combustíveis fósseis, pouco ou nenhum interesse comercial teria apresentado para os agricultores a produção da matéria-prima agrícola para uma produção de combustíveis de origem vegetal. É, portanto, de reter que, do ponto de vista da economia do sistema, o efeito substancial do auxílio transferiu-se dos fabricantes, tecnicamente os destinatários directos, para os produtores da matéria-prima enquanto beneficiários indirectos.

Todavia, as infracções ao direito comunitário contidas no regime francês não eram, em si, susceptíveis de aumentar a produção das matérias-primas ou dos preços. Bem pelo contrário: a infracção caracteriza-se pela escolha discricionária de determinados beneficiários; se as autoridades francesas tivessem aberto o acesso ao desagravamento fiscal a todas as matérias-primas de qualquer origem, a procura e, consequentemente, a produção das matérias em questão poderia ter aumentado.

Tendo em consideração o carácter passageiro da vantagem concedida aos fabricantes de biocombustível e a natureza específica da infracção ao nível dos produtores agrícolas, beneficiários finais das vantagens concedidas, a recuperação dos montantes concedidos equivaleria a desferir um rude golpe a uma medida fundamentalmente conforme à política da Comunidade e cuja ilegalidade residiria, à parte o aspecto processual, no essencial, numa abordagem demasiado restritiva no que concerne aos beneficiários indirectos do auxílio.

Acresce que a recuperação de um auxílio ilegal e incompatível pode justificar-se do ponto de vista económico com base no restabelecimento do *status quo ante,* ou seja, o restabelecimento da situação económica dos beneficiários existente antes da concessão da ajuda. Tendo em conta o carácter largamente passageiro dos benefícios para os fabricantes, a recuperação da ajuda junto dos beneficiários directos tornaria, neste caso, a situação económica dos operadores nitidamente pior à que existiria se não tivesse intervindo a ajuda. Evidentemente, isto é tanto mais verdadeiro quanto se considerar, como demonstrado *supra,* que, em geral, não houve sobrecompensação dos fabricantes em consequência do dispositivo estabelecido pelas autoridades francesas. O *status quo ante* não poderia, consequentemente, ser atingido através da recuperação.

No entanto, no que diz respeito aos agricultores beneficiários, devem ser tomados em consideração dois dados específicos. Por um lado, o benefício real, ainda que sempre e apenas indirecto, consistia, de facto, na criação de um mercado onde antes não existia nenhum. As vendas dos produtos agrícolas, do ponto de vista dos agricultores envolvidos, efectuaram-se nas condições do mercado.

Por outro lado, a Comissão só pode tomar em conta uma particularidade deste caso concreto: os agricultores que tiveram de vender os seus produtos a fabricantes não sabiam nem podiam ter sabido que a aquisição dos produtos agrícolas por estes se devia a

um auxílio estatal. Para esses agricultores, não houve qualquer indicação de que os fabricantes não agiam como normais operadores comerciais do mercado.

Por este motivos, afigura-se que um pedido de recuperação de ajuda não seria juridicamente defensável.

A presente decisão não prejudica, contudo, eventuais consequências que a Comissão possa extrair, se for caso disso, para o plano do financiamento da política agrícola comum pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA),

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

Os auxílios concedidos em França sob forma de isenção fiscal a favor dos biocombustíveis de origem agrícola, conforme estabelecido nos artigos 32º da lei de finanças de 1992, 89º da lei de finanças de 1993 e 30º da lei de finanças rectificativa de 1993, assim como nas duas convenções de progresso denominadas convenções ETBE, são ilegais por terem sido concedidas com violação das regras de processo enunciadas no nº 3 do artigo 93º do Tratado.

*Artigo 2.º*

Estes auxílios são incompatíveis com o mercado comum na acepção do artigo 92º do Tratado.

*Artigo 3.º*

A França fica obrigada a suprimir os auxílios a que se refere o artigo 2º no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão.

*Artigo 4.º*

A França informará a Comissão, por um lado, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas que tenciona adoptar para lhe dar cumprimento e, por outro, no prazo a que se refere o artigo 3º, das medidas tomadas nesse sentido.

*Artigo 5.º*

A República Francesa é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 18 de Dezembro de 1996.

*Pela Comissão*

Franz FISCHLER

*Membro da Comissão*