SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 27 de septiembre de 2000 *

En el asunto T-184/97,

BP Chemicals Ltd, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por los Sres. J. Flynn, Barrister, y J.A. Rodriguez, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[es] Loesch y Wolter, 11, rue Goethe,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. N. Khan, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire de la direction des

* Lengua de procedimiento: inglés.

affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y la Sra. C. Vasak, secrétaire-adjoint de la citada Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una petición de anulación de la Decisión de la Comisión de 9 de abril de 1997 [SG(97) D/3266] relativa a un régimen de ayudas para los biocarburantes franceses,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda ampliada),

integrado por los Sres.: A. Potocki, Presidente; K. Lenaerts, J. Azizi, M. Jaeger y A.W.H. Meij, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

1 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 (DO L 316, p. 12) señala, en su sexto considerando, que «los Estados miembros deben poder aplicar, con carácter facultativo, [...] exenciones o tipos impositivos reducidos en su territorio, siempre que ello no dé lugar a distorsiones de competencia».

2 Conforme al artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva, los «Estados miembros aplicarán a los hidrocarburos un impuesto especial armonizado con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva». Así, de acuerdo con el artículo 3, «en cada Estado miembro, los hidrocarburos estarán sometidos a un impuesto especial específico calculado por 1.000 litros de producto a una temperatura de 15 grados Celsius».

3 El artículo 8, apartado 2, de la Directiva 92/81, en su versión modificada por la Directiva 94/74/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994 (DO L 365, p. 46), dispone:

«Sin perjuicio de otras disposiciones comunitarias, los Estados miembros podrán aplicar exenciones o reducciones totales o parciales del tipo impositivo a los

hidrocarburos u otros productos destinados al mismo uso que se utilicen bajo control fiscal: [...] d) en el campo de los proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes, en particular, por lo que respecta a los combustibles obtenidos a partir de recursos renovables [...]»

4 Por último, el artículo 8, apartado 4, permite que el Consejo autorice, por unanimidad, a un Estado miembro a introducir exenciones distintas de las expresamente previstas por la Directiva 92/81.

Hechos que dieron lugar al litigio

5 La demandante, BP Chemicals Ltd, es el principal productor europeo de etanol sintético. En cambio, esta empresa no ejerce ninguna actividad de producción de etanol de origen agrícola. Se trata de una filial totalmente controlada por BP Amoco plc (anteriormente denominada The British Petroleum Company plc).

Los regímenes de ayudas de que se trata

6 Mediante la Ley de Presupuestos para el año 1992 (Ley nº 91-1322, de 30 de diciembre de 1991, JORF de 31 de diciembre de 1991, p. 17229), la República Francesa eximió del impuesto especial, hasta el 31 de diciembre de 1996, a los ésteres de aceite de colza y girasol utilizados como sustitutivos del fueloil doméstico y del gasóleo, así como al alcohol etílico, fabricado a partir de cereales, aguaturma, patata o remolacha, e incorporado a los supercarburantes y a las gasolinas, y a los derivados de este mismo alcohol.

7 El 25 de julio de 1994, la demandante presentó ante la Comisión una denuncia relativa a este régimen de ayudas.

8 Mediante una publicación en el Diario Oficial de 9 de junio de 1995 (DO C 143, p. 8), la Comisión comunicó a los interesados su decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2) en relación con este régimen de ayudas establecido por las autoridades francesas y pidió a los interesados que presentaran sus observaciones.

9 El 18 de diciembre de 1996, la Comisión adoptó la Decisión 97/542/CE, relativa a las exenciones fiscales de los biocarburantes en Francia (DO 1997 L 222, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión de 18 de diciembre de 1996»), que dispone, en particular: «Las ayudas concedidas en Francia en forma de exención fiscal de los biocarburantes de origen agrícola [...] son ilegales dado que se concedieron infringiendo las normas de procedimiento enunciadas en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. Dichas ayudas son incompatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado. 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».

10 Las principales objeciones de la Comisión respecto a este régimen de ayudas se referían a la limitación del número de productos agrícolas a partir de los cuales podían fabricarse los biocarburantes y a la obligación de cultivar tales productos en tierras de barbecho.

11 En noviembre de 1996, las autoridades francesas notificaron a la Comisión un régimen modificado de ayudas a los biocarburantes (en lo sucesivo, «régimen controvertido»).

12 Mediante Decisión de 9 de abril de 1997, la Comisión declaró que el régimen controvertido era compatible con el mercado común de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

13 Esta Decisión se adoptó sin que previamente se hubiera publicado en el Diario Oficial una comunicación para instar a los terceros interesados a presentar sus observaciones. La demandante obtuvo copia de dicha Decisión el 11 de junio de 1997. La Decisión no se publicó en el Diario Oficial.

14 En el texto de la Decisión impugnada, la Comisión precisó:

«[página 2] Francia proyecta conceder una reducción del impuesto interno sobre los productos derivados del petróleo (TIPP) a determinados productos obtenidos a partir de materias primas vegetales y destinados a ser incorporados a carburantes o a combustibles [...]

La comercialización de los citados productos disfrutará de una exención total o parcial del TIPP, dentro de los límites de un importe marco anual, para compensar parcialmente el coste de producción adicional que tienen dichos productos en comparación con los de origen fósil [...]

Existirá un tipo de exención para el ramo de los ésteres y otro para el ramo del [etilterbutil éter] [...]

[página 3] Esta exención del TIPP se concederá a las unidades (lugares) de producción de biocarburantes autorizados por las autoridades francesas como resultado de un procedimiento de licitación publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Dicha autorización permitirá que las unidades de que se trate comercialicen en Francia un volumen determinado de biocarburantes que se acogerá a la exención fiscal prevista por la Ley de Presupuestos anual [...]

[página 7] En el sector de los biocarburantes se producen intercambios y, por lo tanto, existe competencia entre los Estados miembros. Evidentemente, los biocarburantes compiten con la mayoría de los carburantes y los combustibles de origen fósil.

En particular, el ETBE compite con el metilterbutil éter (MTBE) obtenido a partir del metanol que se produce normalmente a partir del gas natural, lo que le permite tener costes de producción inferiores aproximadamente en un 50 % a los del ETBE. Estos dos productos son perfectamente sustituibles y sirven para aumentar el octanaje de la gasolina sin plomo.

Con carácter preliminar, procede recordar que, según las autoridades francesas, las medidas que han adoptado hasta este momento en materia de promoción de los biocarburantes se han limitado a estudiar la posibilidad técnica de producirlos en unidades piloto e incorporarlos a los carburantes y combustibles comercializados en su territorio. Actualmente, se trata de demostrar la viabilidad económica de los ramos de los biocarburantes y de conseguir que mejoren sus resultados económicos [...]

Puesto que los biocarburantes compiten con los carburantes y los combustibles de orígenes fósiles como aditivos o sustitutos y son objeto de intercambios intracomunitarios, las ayudas de que se trata pueden afectar a tales intercambios y falsear la competencia [...]

[página 9] Dado que el proyecto de sistema tiene por efecto el desarrollo de un sector de actividad que se quiere fomentar en la Comunidad, es necesario asegurarse de que dicho sistema no alterará los intercambios en una medida contraria al interés común. A este respecto, la excepción prevista en el artículo [92, apartado 3, letra c)] puede aplicarse únicamente si el sistema de que se trata establece criterios objetivos respecto a las condiciones para seleccionar a las empresas interesadas [...] así como la falta de carácter discrecional en la elección por parte de los poderes públicos de las unidades de producción que podrán acogerse a la exención fiscal [...]

[página 11] En cambio, se plantea la cuestión de en qué medida las capacidades de producción desarrolladas en Francia gracias al régimen de ayudas cuya ilegalidad e incompatibilidad con el Tratado [CE] acaba de declarar la Comisión han de tenerse en cuenta para la determinación de los volúmenes para los que una unidad puede solicitar la autorización.

Ni que decir tiene que no se trata de hacer que la selección de estas empresas sea más complicada que la de los demás productores potencialmente interesados. No obstante, debe evitarse que los únicos beneficiarios reales del sistema sean los productores franceses de biocarburantes por el hecho de disponer *ex ante* de una capacidad de producción desarrollada sobre [la] base de un régimen de ayudas que no se ajusta al Derecho comunitario.

La Comisión ha tratado ya esta cuestión en dicha Decisión, en la que consideró que "el beneficio de la ayuda concedida directamente a los fabricantes [de biocarburantes] fue pasajero o, cuando menos, marginal aunque imposible de cuantificar. Si bien es cierto que la ayuda les permitía suministrar cantidades de biocarburantes a un precio competitivo, estas cantidades eran relativamente poco importantes con relación al mercado de carburantes en general" [...]

[página 12] En conclusión, el proyecto de sistema de exención tal como ha sido notificado por las autoridades francesas no falsea la competencia ni afecta a los

intercambios en una medida contraria al interés común, puesto que no contiene elementos discriminatorios en los criterios de selección de las empresas ni elementos discrecionales en la elección de los beneficiarios y la atribución de las autorizaciones. Así pues, puede acogerse a la excepción prevista en el artículo [92, apartado 3, letra c)] por estar destinado a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, teniendo en cuenta que se inscribe dentro de la estrategia de reducción de la dependencia energética del petróleo, de desarrollo de las fuentes alternativas de energía y de una mejor utilización de los recursos agrícolas [...]

Por último, la Comisión hace constar que la presente notificación se refiere a una reducción del impuesto especial sometida a las reglas de la Directiva 92/81 [...]

[página 13] Sobre [la] base de la información facilitada por las autoridades francesas, parece que se trata "de la aplicación de un programa limitado de exenciones fiscales, dirigido a demostrar la viabilidad industrial de los ramos de los biocarburantes y conseguir la mejora de sus resultados económicos".

Resulta además que dicho programa tiene un alcance limitado, puesto que, en la actualidad, los biocarburantes sólo representan en Francia alrededor del 0,5 % del consumo de productos derivados del petróleo y el 0,8 % del mercado de los carburantes.

Está previsto un seguimiento estricto de los productos para controlar posibles incidentes relacionados con la utilización de los productos de origen vegetal y para informar y proteger al consumidor.

Se realizarán también pruebas adicionales sobre la estabilidad del producto a efectos del almacenamiento y los problemas de corrosión.

Por todas estas razones, resulta que el sistema notificado presenta las características de un proyecto piloto a efectos del artículo [8, apartado 2, letra d)] de la Directiva 92/81 [...]

A la luz de las consideraciones que acaban de exponerse, me complace comunicarles que la Comisión ha decidido no plantear objeciones basadas en las disposiciones relativas a las ayudas de Estado en relación con la exención del impuesto interno sobre los productos derivados del petróleo que Francia proyecta conceder a determinados volúmenes de ETBE y de ésteres metílicos [...]»

15 En la Ley de Presupuestos rectificativa para el año 1997 (Ley nº 97-1239, de 29 de diciembre de 1997, JORF de 29 y 30 de diciembre de 1997, p. 19101), la República Francesa previó, en el artículo 25, una exención parcial del TIPP fijada, por un lado, en 230 FRF/hl para los ésteres de aceite vegetal incorporados al fueloil doméstico y al gasóleo y, por otro, en 329,50 FRF/hl para el contenido en alcohol de los derivados del alcohol etílico (en particular el ETBE) de origen agrícola incorporados a los supercarburantes y a las gasolinas. Esta exención fiscal se aplica a las unidades de producción autorizadas por las autoridades francesas previo procedimiento de licitación publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

16 En el Diario Oficial de 19 de noviembre de 1997 (DO C 350, p. 26) se publicó un anuncio de licitación para la autorización de las unidades de producción de biocarburantes, abierta para volúmenes máximos de 350.000 toneladas de ésteres y 270.000 toneladas de ETBE. Mediante escrito de 18 de febrero de 1998, las autoridades francesas comunicaron a la Comisión el contenido y los resultados de dicha licitación. Se presentaron cuatro solicitudes de autorización, por un volumen total de 227.600 toneladas anuales en el marco del ramo del ETBE.

El mercado de los biocarburantes

17 El término «biocarburante» es un término genérico que, en sentido estricto, engloba únicamente los combustibles de origen biológico no fósil. También se utiliza, de manera general, para designar carburantes mezclados, que contengan tanto componentes de origen fósil como «biocarburante» propiamente dicho.

18 Así, los biocarburantes en sentido amplio, de los que se trata en el presente asunto, pueden dividirse en dos grandes categorías: por un lado, el etanol utilizado en cuanto tal como carburante, aunque en la actualidad lo sea sólo con carácter experimental, y, por otro, los bioaditivos de los carburantes destinados a aumentar el octanaje de estos últimos. Esta segunda categoría puede subdividirse en otras dos: por una parte, los bioaditivos del gasóleo y, por otra, los bioaditivos de la gasolina.

19 La Decisión impugnada se refiere, esencialmente, a las medidas previstas en el régimen controvertido que afectan a estas dos últimas subcategorías: por un lado, el ETBE, que se utiliza como bioaditivo de la gasolina y, por otro, los ésteres de aceites de colza y de girasol, que se utilizan como bioaditivos del gasóleo y del fueloil doméstico. En el presente recurso, la demandante ataca esencialmente la Decisión impugnada en la medida en que se refiere a las medidas del régimen controvertido relativas al ramo del ETBE.

20 El ETBE se produce por reacción catalítica entre el isobutileno (producto petroquímico) y el etanol (conocido comúnmente como alcohol) en cantidades más o menos comparables. Este etanol puede obtenerse bien a partir de productos agrícolas (en lo sucesivo, «bioetanol») o bien sintéticamente con etileno (producto petroquímico) y agua.

21 El MTBE, que se produce por reacción catalítica entre el isobutileno y el metanol, un derivado del metano, es decir, del gas natural, puede utilizarse también como aditivo para aumentar el octanaje de la gasolina.

Procedimiento

22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de junio de 1997, la demandante interpuso el presente recurso, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de septiembre de 1997, la República Francesa solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.

24 Mediante auto del Presidente de la Sala Tercera ampliada de 9 de diciembre de 1997, se acogió dicha solicitud.

25 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, formuló determinadas preguntas a las partes, que éstas respondieron debidamente por escrito. Como consecuencia de las respuestas escritas dadas por la demandada, la demandante pidió, mediante escrito de 7 de septiembre de 1999, que ésta presentara una serie de documentos adicionales.

26 En la vista celebrada el 15 de septiembre de 1999 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

27 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la demandada.

— Condene a la parte coadyuvante a pagar las costas ocasionadas por su intervención.

28 La Comisión, apoyada por la República Francesa, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que éste se refiere a la parte de la Decisión impugnada relativa a las medidas del régimen controvertido referentes a los ésteres y lo desestime por infundado en todo lo demás.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

29 La demandante recuerda, en primer lugar, que es uno de los principales productores de etanol sintético, producto competidor del bioetanol, al que se aplica el régimen controvertido. Además, puesto que la Decisión impugnada se adoptó sin seguir el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, considera que está legitimada en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487). A este respecto, señala que la Comisión actuó equivocadamente al no iniciar dicho procedimiento.

30 La demandante señala, por otra parte, que la Comisión no puede poner en entredicho su legitimación para atacar la Decisión impugnada en la medida en que ésta se refiere a las medidas del régimen controvertido referentes al ramo de los ésteres, puesto que dicho régimen cubre indistintamente el ramo del ETBE y el ramo de los ésteres.

31 La Comisión no discute la legitimación de la demandante para atacar la Decisión impugnada en la medida en que ésta se refiere a las medidas del régimen controvertido relativas al ramo del ETBE. Por el contrario, alega que la demandante carece de legitimación por lo que respecta a la parte de la Decisión impugnada relativa a las disposiciones aplicables al ramo de los ésteres. En efecto, destaca que la demandante nunca se refirió a la existencia de interés alguno en relación con dicho ramo. El razonamiento circular desarrollado por la demandante a este respecto oculta, según la Comisión, el hecho de que los dos ramos de que se trata son independientes entre sí.

32 La República Francesa alega que no puede considerarse que la demandante sea una empresa «interesada» en el sentido del artículo 93, apartado 2, del Tratado,

ni que esté individual y directamente afectada por la Decisión impugnada. En consecuencia, estima que debe declararse la inadmisibilidad del recurso en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

33 Procede, en primer lugar, pronunciarse sobre el motivo de inadmisibilidad parcial formulado por la Comisión.

34 Debe recordarse, a este respecto, que, con arreglo al artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado, una persona física o jurídica sólo puede interponer recurso contra los actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a sus intereses modificando de modo caracterizado su situación jurídica (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero de 1997, Corman/Comisión, T-117/95, Rec. p. II-95, y de 18 de diciembre de 1997, ATM/Comisión, T-178/94, Rec. p. II-2529, apartado 53). Por consiguiente, cuando el acto que es objeto de un recurso de anulación contiene partes sustancialmente distintas, sólo pueden impugnarse las partes de dicho acto que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar de modo caracterizado la situación jurídica de la demandante.

35 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Decisión impugnada se refiere a medidas de ayuda aplicables a dos ramos de biocarburantes distintos por lo que respecta a la composición y la utilización de dichos biocarburantes y a los mercados afectados por tales ramos. Procede señalar, a este respecto, que el razonamiento desarrollado por la demandante en el marco de los cuatro motivos de fondo que ha formulado sólo se refiere, en sustancia, a las medidas aplicables únicamente al ramo del ETBE. Además, la demandante se basó en su condición de productor de etanol sintético, producto competidor de uno de los dos componentes del ETBE, el bioetanol, para justificar su legitimación.

36 En tales circunstancias, debe afirmarse que, en la medida en que se refiere a las medidas relativas al ramo de los ésteres, la Decisión impugnada no modifica de modo caracterizado la situación jurídica de la demandante y, por lo tanto, no afecta a sus intereses.

37 Así pues, ha de declararse la inadmisibilidad del presente recurso contra la Decisión impugnada en la medida en que ésta se refiere a las medidas previstas en el régimen controvertido aplicables al ramo de los ésteres.

38 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la causa de inadmisión invocada por la República Francesa, debe destacarse que, de conformidad con el artículo 37, párrafo cuarto, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 46, párrafo primero, de dicho Estatuto, las pretensiones de una demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes del litigio.

39 De las consideraciones anteriores resulta que la causa de inadmisión invocada por la República Francesa debe ser desestimada en la medida en que excede de la pretensión de la demandada relativa a la inadmisibilidad parcial del presente recurso. En efecto, la demandada no ha puesto en entredicho la admisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a la Decisión impugnada relativa a las medidas aplicables al ramo del ETBE.

40 En el caso de autos no procede examinar de oficio la admisibilidad del recurso por lo que respecta a la parte de la Decisión relativa al ramo del ETBE del régimen controvertido.

Sobre el fondo

41 En el presente recurso, la demandante invoca, en sustancia, cuatro motivos. El primero se basa en una infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 3, tras su modificación). El segundo se refiere a un incumplimiento de la Directiva 92/81. El tercero está basado en una infracción del artículo 95 del Tratado CE (actualmente artículo 90 CE, tras su modificación). El último motivo se basa en una infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

42 Por razones que se expondrán posteriormente, el Tribunal de Primera Instancia examinará en primer lugar el segundo motivo, basado en un incumplimiento de la Directiva 92/81.

Alegaciones de las partes

43 La demandante considera que el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81, en la medida en que se refiere a los «proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes», no podía aplicarse en el presente asunto. En efecto, según afirma, el régimen controvertido no tiene por objeto ningún tipo de desarrollo tecnológico, sino que está totalmente orientado hacia la producción industrial. Así pues, en el caso de autos, la única excepción posible sería una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81.

44 Además, señala que, en la Decisión impugnada, la Comisión defiende la postura según la cual el régimen controvertido entra dentro del ámbito de aplicación de dicho artículo 8, apartado 2, letra d), sin tratar de explicar por qué opinaba lo contrario en su Decisión de 18 de diciembre de 1996.

45 El seguimiento de la utilización de los productos de origen vegetal, la información del consumidor y las pruebas sobre la estabilidad del producto a efectos de su almacenamiento y sobre los problemas de corrosión, invocados en la Decisión impugnada, tampoco pueden llevar a la conclusión de que las empresas beneficiarias funcionaran como «fábricas piloto», dada la importancia de los programas de producción de que se trata y puesto que ha quedado ampliamente demostrada la viabilidad de la tecnología utilizada.

46 Respondiendo a la alegación de la Comisión relativa a la existencia de un margen de apreciación respecto al significado del concepto de «proyecto piloto», la demandante afirma que dicho margen no podría llegar al extremo de desnaturalizar el sentido de tales términos. Conforme a los usos, un «proyecto piloto» debería responder al menos a dos criterios: por un lado, ser de escala reducida y, por otro, ser experimental, de forma que dicho proyecto debería prever un control científico de sus resultados. En el presente asunto, siempre según la demandante, el régimen controvertido no responde a ninguno de estos dos criterios.

47 En segundo lugar, la demandante señala que el sexto considerando de la Directiva 92/81 exige que las exenciones concedidas no den lugar a distorsiones de competencia y que ya demostró en el marco de su primer motivo que el régimen controvertido provoca tales distorsiones en el mercado del etanol.

48 La Comisión recuerda que ni la Directiva 92/81 ni ningún otro acto de las Instituciones definen la expresión «proyecto piloto». Así pues, considera que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar qué entienden por dicha expresión. La Comisión ha de tener en cuenta dicho margen cuando aprecia la compatibilidad con la Directiva de una exención fiscal adoptada en el ámbito nacional (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, T-266/94, Rec. p. II-1399, apartado 172).

49 Según la Comisión, la Decisión de 18 de diciembre de 1996 no proporciona indicaciones válidas respecto a la aplicabilidad del artículo 8, apartado 2,

letra d), de la Directiva 92/81, porque dicha Decisión se refiere a la producción de etanol y no a la producción de biocarburantes mezclados con la gasolina, como en el caso de autos. Por otra parte, considera que, el hecho de que, en la actualidad, no haya ninguna fábrica de producción de ETBE establecida fuera de Francia confirma la conclusión de que el régimen controvertido se refiere efectivamente a «proyectos piloto».

50 La Comisión estima, además, que el contexto legal exige que el concepto de «proyecto piloto» se interprete en sentido amplio. Así, recuerda que el artículo 3 de la Directiva 92/81 dispone que el tipo del impuesto especial debe fijarse por referencia a unidades de 1.000 litros. En efecto, afirma, sólo es necesaria una exención fiscal cuando un proyecto es de tal amplitud que el impuesto especial puede constituir un obstáculo. En cualquier caso, la Comisión considera que el carácter de «proyecto piloto» no se aprecia en función del número de toneladas producidas o de las cuotas de mercado obtenidas, sino en función de las eventuales distorsiones de competencia creadas por el proyecto de que se trate, distorsiones que no existen en el caso de autos.

51 Además, quedan por resolver ciertos problemas técnicos por lo que respecta a los biocarburantes, tal como resulta de investigaciones efectuadas en el marco del programa para la promoción de las fuentes de energía renovables en la Comunidad, denominado «Altener» y en el departamento de energía de Estados Unidos.

52 La Comisión recuerda que, desde 1986, la Comunidad ha cambiado el objetivo de sus investigaciones para orientarse hacia proyectos con perspectivas de aplicación comercial más inmediatas. Por último, destaca la relación entre el estatuto de «proyecto piloto» y su política destinada a promover la utilización de recursos renovables.

53 El Gobierno francés alega, además del razonamiento de la Comisión, que el Informe de esta Institución sobre los resultados del programa Altener de 12 de marzo de 1997 [COM(97) 122] precisa que, «de acuerdo con los expertos de los

Estados miembros, [la Comisión] decidió que la mejor manera de llevar a la práctica este elemento del programa era un planteamiento orientado al mercado con un elevado nivel de participación industrial [...]».

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

54 Procede recordar, con carácter preliminar, que la Decisión impugnada tiene por objeto apreciar el régimen controvertido a la luz del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, conforme al cual, con carácter de excepción a la prohibición establecida en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

55 Según jurisprudencia reiterada, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación en la aplicación del artículo 92, apartado 3, del Tratado. Dado que dicha facultad discrecional implica apreciaciones complejas de orden económico y social, el control jurisdiccional que el Juez comunitario debe ejercer sobre una decisión adoptada en ese marco tiene carácter restringido (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartado 79). Sin embargo, esta facultad de apreciación, conferida a la Comisión por el artículo 93 del Tratado, no le permite autorizar a los Estados miembros a hacer una excepción a las disposiciones de Derecho comunitario distintas de las relativas a la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1992, Kerafina y Vioktimatiki, asuntos acumulados C-134/91 y C-135/91, Rec. p. I-5699, apartado 20).

56 Ha de señalarse, en segundo lugar, que el margen de apreciación que la Comisión quiere, legítimamente, reconocer a los Estados miembros para la aplicación del concepto de «proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes», al que se hace referencia en el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 92/81, disposición antes mencionada, debe distinguirse de la facultad de

apreciación conferida a la Comisión por el artículo 93 del Tratado para determinar en qué medida las ayudas de Estado son compatibles con el mercado común en el sentido del artículo 92 del Tratado. En efecto, mientras que la facultad conferida a la Comisión por el artículo 93 del Tratado exige que dicha Institución realice apreciaciones discrecionales relativas a situaciones económicas y sociales complejas, apreciaciones que deben ser únicamente objeto de control jurisdiccional restringido, la apreciación de una aplicación de la disposición controvertida de la Directiva 92/81 debe ejercerse, por el contrario, en el marco de la interpretación plausible de los conceptos legislativos de carácter vago e indeterminado que en ella figuran, apreciación incluida, en último término, dentro de la competencia del Juez comunitario.

57 Por consiguiente, y conforme a la sentencia Kerafina y Vioktimatiki, citada en el apartado 55 *supra,* corresponde tanto a la Comisión, en el marco de la apreciación de un régimen de ayudas notificado, como al Juez comunitario competente, ante el que se haya interpuesto un recurso de anulación, velar por que se respeten los límites inherentes a toda interpretación contextual y razonable de conceptos que figuren en la legislación comunitaria.

58 El segundo motivo debe examinarse a la luz de estos principios.

59 Este motivo plantea, en primer lugar, el problema de cuál es el alcance del artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81, citado en el apartado 3 *supra.* En segundo lugar, procederá examinar si la aplicación de esta disposición realizada en la Decisión impugnada entra dentro del ámbito de aplicación así definido.

60 Si bien es cierto que los términos «proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes», mencionados en la Directiva 92/81, reconocen cierto margen de apreciación propio a toda expresión de contenido no determinado con precisión, en cambio, no puede interpretarse que tales términos permitan a los Estados miembros aplicarlos de forma prácticamente discrecional. En efecto, el propio tenor literal del artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81 no autoriza a los Estados miembros a aplicar exenciones de

los impuestos especiales a todos los proyectos piloto dirigidos a desarrollar productos menos contaminantes. Esta disposición exige expresamente que tales proyectos tengan por objeto el desarrollo tecnológico de dichos productos, limitando de esta forma el tipo de proyectos piloto que pueden quedar incluidos dentro de su ámbito de aplicación.

61 Debe recordarse, en segundo término, que de los considerandos, así como del artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva resulta que ésta tiene por objeto, a través de una armonización de los impuestos especiales aplicables a los aceites minerales, poner en práctica la libre circulación de los productos de que se trata y, de esta manera, fomentar el correcto funcionamiento del mercado interior. Pues bien, según jurisprudencia reiterada, las excepciones a estos principios comunitarios fundamentales han de ser interpretadas y aplicadas de forma restrictiva (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, Comisión/Luxemburgo y Bélgica, asuntos acumulados 2/62 y 3/62, Rec. p. 813, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Lefebvre y otros/Comisión, T-571/93, Rec. p. II-2379, apartado 48). A diferencia de lo que afirma la Comisión, de esta jurisprudencia resulta que el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81 debe interpretarse de forma restrictiva.

62 Además, el sexto considerando de la Directiva 92/81 establece que «los Estados miembros deben poder aplicar, con carácter facultativo, [...] exenciones o tipos impositivos reducidos en su territorio, siempre que ello no dé lugar a distorsiones de competencia». De este considerando se deduce que todo el artículo 8, apartado 2, de la Directiva 92/81 y, por lo tanto, también los términos «proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes» que figuran en la letra d), debe ser interpretado a la luz de las distorsiones de competencia que las medidas de aplicación de esta disposición pueden crear.

63 A este respecto, ha quedado acreditado que, cuanto más cerca estén las actividades de investigación y desarrollo realizadas por una empresa, por ejemplo en el ámbito tecnológico, de la fase de la comercialización y, por consiguiente, de la explotación comercial de los productos de que se trate, mayor podrá ser el efecto de dichas actividades sobre la competencia. También ha quedado acreditado que la realización de proyectos piloto o de demostración constituye generalmente la última fase del proceso de investigación y desarrollo que precede

a la ejecución industrial a mayor escala de los resultados de dichas investigaciones (en este sentido, Encuadramiento comunitario sobre Ayudas de Estado de investigación y desarrollo, DO 1996, C 45, p. 5, punto 2.2 y Anexo I).

64 Con independencia de la cuestión de si el encuadramiento comunitario de las ayudas de Estado de investigación y desarrollo antes mencionado era aplicable al caso de autos, la exigencia de aplicación coherente de toda la legislación comunitaria requiere que dicho encuadramiento constituya un elemento en el que pueda inspirarse, entre otros, el Juez comunitario para determinar el alcance de un concepto utilizado en un acto legislativo comunitario.

65 A este respecto, debe destacarse que la Comisión no pasó por alto la importancia de la cuestión de la contigüidad entre la realización de un proyecto piloto y la posterior aplicación comercial de sus resultados cuando adoptó la Decisión de 18 de diciembre de 1996, en la que esta Institución consideró en relación con un régimen anterior, sustancialmente comparable con el régimen controvertido, que «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 [92/81], 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».

66 De todas estas consideraciones resulta que, conforme a los escritos de la Comisión, el margen de maniobra de que deben disponer los Estados miembros a la hora de aplicar la disposición controvertida de la Directiva 92/81 puede hacer que ésta se vea privada de toda eficacia, excluyendo, de esta manera, la limitación inherente a estas medidas por las que se introducen excepciones a las normas armonizadas relativas a los impuestos especiales. Pues bien, la Comisión tenía que interpretar los términos «proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes» no sólo de manera textual y restrictiva, sino también prestando especial atención a la proximidad entre el programa de exención de los impuestos especiales que es objeto de su examen y su eventual aplicación comercial posterior.

67 Por consiguiente, procede examinar si la aplicación del artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81 que ha realizado la Comisión en el presente asunto es compatible con los principios que acaban de enunciarse.

68 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que en la Decisión impugnada (página 7), la Comisión consideró:

«[...] las medidas que han adoptado hasta este momento [las autoridades francesas] en materia de promoción de los biocarburantes se han limitado a estudiar la posibilidad técnica de producirlos en unidades piloto e incorporarlos a los carburantes y combustibles comercializados en su territorio. Actualmente, se trata de demostrar la viabilidad económica de los ramos de los biocarburantes y de conseguir que mejoren sus resultados económicos». En esta misma Decisión, señala a continuación (página 13) que «sobre [la] base de la información facilitada por las autoridades francesas, parece que se trata "de la aplicación de un programa limitado de exenciones fiscales, dirigido a demostrar la viabilidad industrial de los ramos de los biocarburantes y conseguir la mejora de sus resultados económicos"».

69 Así pues, de la Decisión impugnada resulta expresamente que el régimen controvertido no tenía esencialmente por objeto demostrar la viabilidad técnica o tecnológica de la producción de biocarburantes, sino evaluar los resultados económicos y las capacidades industriales de las instalaciones de producción de biocarburantes existentes. Además, la Comisión había llegado ya a la misma conclusión en la Decisión de 18 de diciembre de 1996. Por consiguiente, el objetivo inherente al régimen controvertido va más allá de la realización de un proyecto piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes, tal como exige el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81, independientemente del impacto conmensurable de dicho régimen en términos de cuotas de mercado en los mercados pertinentes.

70 De las consideraciones anteriores resulta que, al decidir que el régimen controvertido, tal como le había sido notificado en cuanto programa destinado

a demostrar la viabilidad económica e industrial del ramo del ETBE, debía ser considerado un proyecto piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes, la Comisión infringió el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81.

71 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la Comisión basada en el carácter supuestamente limitado del impacto del régimen controvertido sobre el mercado. En efecto, aunque pueda cuantificarse con precisión, dicho impacto no es capaz de transformar un proyecto destinado, en sustancia, al desarrollo económico e industrial de los biocarburantes en un proyecto para el desarrollo tecnológico de éstos.

72 Por otra parte, la Decisión impugnada no está exenta de equívocos por lo que respecta al análisis de la cuota de mercado de las empresas que producen ETBE. La Comisión indica en ella, en efecto, en el marco de la apreciación del régimen controvertido a la luz de la Directiva 92/81:

«Resulta además que dicho programa tiene un alcance limitado, puesto que, en la actualidad, los biocarburantes sólo representan en Francia alrededor del 0,5 % del consumo de productos derivados del petróleo y el 0,8 % del mercado de los carburantes».

73 Pues bien, primero, en la Decisión impugnada (página 7) se precisa: «En el sector de los biocarburantes se producen intercambios y, por lo tanto, existe competencia entre los Estados miembros. Evidentemente, los biocarburantes compiten con la mayoría de los carburantes y los combustibles de origen fósil. En particular, el ETBE compite con el [MTBE] obtenido a partir del metanol que se produce normalmente a partir del gas natural, lo que le permite tener costes de producción inferiores aproximadamente en un 50 % a los del ETBE. Estos dos productos son perfectamente sustituibles y sirven para aumentar el octanaje de la

gasolina sin plomo.» Además, también la República Francesa destacó en su escrito de intervención que el producto que compite directamente con el ETBE es el MTBE. Así pues, ha de relativizarse la autoridad de la afirmación de la Comisión según la cual el impacto del régimen controvertido en el mercado de los carburantes es limitado. En efecto, la apreciación del impacto de las medidas relativas al ramo del ETBE no ha sido realizada de manera consecuente a lo largo de toda la Decisión impugnada, puesto que los mercados de referencia para el análisis de los efectos de la aplicación del régimen controvertido en relación con dicho ramo fueron, en un caso, el mercado restringido de los aditivos de la gasolina sin plomo (página 7) y, en otro, un mercado más amplio que incluía todos los carburantes (página 13).

74 En segundo lugar, la Comisión se limita, en la Decisión impugnada, a constatar las cuotas de mercado actuales de los distintos ramos de biocarburantes, sin preocuparse por determinar las cuotas de mercado que éstos podrían adquirir como consecuencia de la puesta en práctica del régimen controvertido, aun cuando esta Institución reconociera en la vista que dicho régimen estaba destinado a extenderse.

75 La conclusión a la que se llega en el apartado 72 *supra* tampoco queda desvirtuada por el hecho de que, aparte del objetivo económico e industrial principal perseguido por las autoridades francesas, el régimen controvertido contenga accesoriamente algunas medidas de acompañamiento técnico. Esto es cierto, máxime teniendo en cuenta el carácter general de las medidas de seguimiento y de las pruebas «complementarias», mencionadas en la Decisión impugnada. Por otra parte, este tipo de medidas forma parte de toda actividad industrial realizada de manera profesional.

76 En cualquier caso, ni la Comisión ni la parte coadyuvante han alegado que el régimen controvertido estuviera destinado principalmente a fomentar la realización de investigaciones tecnológicas relativas a las actividades clave de la producción de ETBE o de uno de sus componentes esenciales, como por ejemplo el bioetanol. Por otra parte, el anuncio de licitación publicado en el Diario Oficial, los actos y proyectos de actos reglamentarios franceses relativos al régimen controvertido, el documento de la Agence de l'Environnement et de la

Maîtrise de l'Énergie (Ademe) en relación con el programa Altener, presentado por la parte coadyuvante, y el Libro blanco para una estrategia y un plan de acción comunitarios, destinado a aumentar la penetración de los biocarburantes en el mercado, invocado por la Comisión, no revelan en modo alguno que el régimen controvertido estuviera destinado a alcanzar algún objetivo de desarrollo tecnológico de estos productos. Por el contrario, tales documentos acentúan el aspecto industrial y la importancia económica de dicho régimen y de los demás programas similares destinados a aumentar la penetración de los biocarburantes en el mercado.

77 Además, el programa Altener y el Libro blanco, antes citados, a los que hacen referencia la parte coadyuvante y la Comisión, podrían, todo lo más, confirmar el hecho de que el régimen controvertido se inscribe dentro de la política de la Comunidad dirigida a fomentar los recursos renovables, sin demostrar, no obstante, que dicho régimen responda a las exigencias establecidas en el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81, tal como se han interpretado con anterioridad.

78 Por último, ha de señalarse que nada se opondría al establecimiento, conforme al programa Altener, de regímenes de exención fiscal en favor de una mayor penetración de los biocarburantes en el mercado, tal como el que es objeto del presente asunto, cumpliendo al mismo tiempo las exigencias impuestas por la Directiva 92/81, puesto que dichos regímenes pueden ser objeto de una decisión del Consejo adoptada de conformidad con el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81. Por otra parte, el Consejo ha aprobado, con arreglo a esta disposición, numerosos programas de los Estados miembros destinados a fomentar la utilización de combustibles más respetuosos con el medio ambiente, tal como resulta de las respuestas dadas por la Comisión a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia y de las declaraciones del representante de esta Institución durante la vista.

79 En esta fase, procede destacar que, aun cuando la Comisión tuviera que estimar que las medidas proyectadas no son, como tales, incompatibles con el mercado común en el sentido del artículo 92 del Tratado, tales constataciones no le permitirían, sin embargo, abstenerse de formular objeciones contra el régimen notificado e incumplir, por este motivo, el artículo 8, apartado 2, letra d), de la Directiva 92/81.

80 De las consideraciones anteriores resulta que, al adoptar la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a las medidas del régimen controvertido relativas al ramo del ETBE, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de las facultades de que dispone conforme al artículo 93, apartado 3, del Tratado. Así pues, la Decisión impugnada ha de ser anulada en esta medida.

81 En tales circunstancias, no procede ya pronunciarse sobre los demás motivos invocados por la demandante. Por consiguiente, la petición de presentación de documentos, a la que se hace referencia en el apartado 25 *supra*, carece de utilidad para la solución del litigio y, en consecuencia, ha de ser desestimada.

Costas

82 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla a pagar las costas en que ha incurrido la demandante, conforme a las pretensiones de esta última.

83 Con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan en un litigio soportarán sus propias costas. De ello resulta que la República Francesa soportará sus propias costas. Además, cargará con las costas en que ha incurrido la demandante como consecuencia de su intervención.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso, dirigido contra la Decisión de la Comisión de 9 de abril de 1997 [SG(97) D/3266] relativa a un régimen de ayudas para los biocarburantes franceses, en la medida en que dicha Decisión se refiere a las medidas aplicables al ramo de los ésteres.

2) Anular la Decisión impugnada, en la medida en que se refiere a las medidas relativas al ramo del ETBE.

3) Condenar a la Comisión a cargar con las costas en que ha incurrido la demandante.

4) La República Francesa soportará sus propias costas, así como las costas en que ha incurrido la demandante como consecuencia de su intervención.

Potocki Lenaerts Azizi

Jaeger Meij

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de septiembre de 2000.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Potocki