

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 15 de diciembre de 2009

relativa a una medida de ayuda que los Países Bajos tienen intención de aplicar, por la que se exime a los productores de cerámica del pago del impuesto medioambiental C 5/09 (ex N 210/08)

[notificada con el número C(2009) 9972]

(El texto en lengua neerlandesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2010/402/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Unión Europea <sup>(3)</sup>. La Comisión invitó a los interesados a formular sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

(4) Los Países Bajos presentaron sus observaciones el 26 de mayo de 2009 sobre la decisión de incoar el procedimiento.

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones de conformidad con el citado artículo <sup>(1)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

(5) La Comisión recibió observaciones de otros interesados y se las transmitió a los Países Bajos para darles la oportunidad de reaccionar al respecto. Las observaciones de los Países Bajos se recibieron mediante carta de 7 de julio de 2009.

Considerando lo siguiente:

## I. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de 24 de abril de 2008 los Países Bajos notificaron su intención de eximir a los productos cerámicos del impuesto sobre la energía aplicado al gas natural. La Comisión solicitó información adicional el 6 de junio de 2008, que los Países Bajos facilitaron mediante carta de 16 de septiembre de 2008. El 16 de octubre de 2008 se celebró una reunión entre los servicios de la Comisión y representantes de los Países Bajos. La Comisión hizo aún otras preguntas mediante carta de 17 de noviembre de 2008, a las cuales respondieron los Países Bajos mediante carta de 19 de diciembre de 2008.

(6) El 7 de octubre de 2009 se envió una carta a los Países Bajos para aclarar la situación procedimental del caso y, por cortesía, se les pidió que presentaran el 13 de octubre de 2009, a más tardar, toda observación que deseara que tuviera en cuenta la Comisión antes de su decisión final.

(2) Mediante carta de 11 de febrero de 2009 la Comisión comunicó a los Países Bajos que había decidido incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con respecto a la ayuda <sup>(2)</sup>.

(7) Los Países Bajos solicitaron una prórroga del plazo, que fue concedida, por carta de 16 de octubre de 2009, hasta el 1 de noviembre de 2009. Los Países Bajos respondieron a la Comisión mediante carta de 30 de octubre de 2009.

## II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

(3) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó el 25 de abril de 2009 en el *Diario Oficial de la*

(8) Los Países Bajos recaudan impuestos por la utilización de productos energéticos de conformidad con la Ley de Impuestos Medioambientales <sup>(4)</sup>, según la cual se aplica un tipo decreciente sobre la base del nivel de consumo de la empresa <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> DO C 96 de 25.4.2009, p. 16.

<sup>(2)</sup> Desde el 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE se han convertido en artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las disposiciones respectivas de ambos siguen siendo idénticas. Cuando proceda, las referencias en la presente Decisión a los artículos 107 y 108 del TFUE han de entenderse como referencias a los artículos 87 y 88 del Tratado CE.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

<sup>(4)</sup> A partir del 1 de enero de 1996 se aplica el impuesto sobre la energía en virtud de la Ley de Impuestos Medioambientales (*Wet belastingen op milieugrondslag*) y se recauda por el gas natural, la electricidad y los aceites minerales. Los tipos se determinan en función de la cantidad de energía utilizada.

<sup>(5)</sup> Los Países Bajos han presentado los siguientes tipos del impuesto energético por el gas natural (datos de 2009) en relación con un productor representativo de ladrillos en ese país: 0-5 000 m<sup>3</sup>: 0,1580 EUR/m<sup>3</sup>; 5 000-170 000 m<sup>3</sup>: 0,1385 EUR/m<sup>3</sup>; 170 000-1 000 000 m<sup>3</sup>: 0,0384 EUR/m<sup>3</sup>; 1 000 000-10 000 000 m<sup>3</sup>: 0,0122 EUR/m<sup>3</sup>; > 10 000 000 m<sup>3</sup>: 0,0080 EUR/m<sup>3</sup>.

- (9) La ayuda consiste en la introducción por parte de los Países Bajos de una exención del impuesto para el suministro de gas natural a instalaciones que lo utilicen para la fabricación de productos cerámicos. La exención propuesta del impuesto sobre la energía solo está relacionada con el gas utilizado por la industria cerámica de los Países Bajos para fines de producción y no se aplicará al gas utilizado para otros procesos mineralógicos <sup>(6)</sup> en dicho país.
- (10) La exención propuesta se introduciría mediante una modificación de la legislación actualmente en vigor, la Ley de Impuestos Medioambientales.
- (11) De conformidad con la notificación, el presupuesto correspondiente al período 2008-2013 asciende a cuatro millones EUR anuales.
- (12) La duración de la medida es indefinida, ya que los Países Bajos consideran que no contiene elementos de ayuda estatal.
- (13) Los beneficiarios de esta medida son las empresas del sector de la industria cerámica de los Países Bajos <sup>(7)</sup>.
- (14) Los Países Bajos consideran que la exención es necesaria para restablecer unas condiciones de competencia equitativas para la industria cerámica de dicho país en el mercado interior. Los Países Bajos hacen referencia a este respecto a la posición única del sector cerámico neerlandés en comparación con la competencia de los países vecinos. Por su situación geográfica, la industria cerámica neerlandesa utiliza arcilla húmeda, en contraposición a la arcilla seca utilizada en los países de alrededor, por lo que es necesario utilizar más energía para obtener el mismo resultado. Además, los competidores de, por ejemplo, Bélgica, Alemania y Suecia ya disfrutaban de una exención similar del impuesto sobre la energía.

<sup>(6)</sup> Los «procesos mineralógicos» son los procesos clasificados en la nomenclatura NACE con el código DI 26, «Industrias de otros productos minerales no metálicos» en el Reglamento (CEE) n.º 3037/90 del Consejo, de 9 de octubre de 1990, relativo a la nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea (DO L 293 de 24.10.1990, p. 1). Además del proceso cerámico, dichos procesos incluyen, por ejemplo, la producción de vidrio o cemento.

<sup>(7)</sup> Los Países Bajos han declarado que la industria cerámica de ese país consiste principalmente en grandes empresas, con frecuencia multinacionales, con un volumen de negocios total calculado de, aproximadamente, 650-700 millones EUR y unos 3 000 trabajadores (en 2008). Hay más de 60 centros de producción en los Países Bajos. La producción comprende ladrillos, tejas, azulejos para paredes y suelos, elementos sanitarios, adornos de loza y porcelana y ladrillos ignífugos para su utilización en las industrias siderúrgica y del aluminio. Muchos centros de producción están situados en la frontera con Alemania y Bélgica y una gran parte de estas fábricas pertenecen a grupos industriales con oficinas en otros países europeos.

- (15) Los Países Bajos han confirmado que la medida no entrará en vigor hasta que la Comisión la haya aprobado.

### III. INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- (16) La Comisión dudaba de que la medida de ayuda propuesta fuera compatible con el mercado interior porque, en primera instancia, consideraba que la exención fiscal en favor de la industria cerámica de los Países Bajos no estaba justificada por la naturaleza y la estructura del régimen fiscal nacional. Se consideraba que la medida era selectiva porque solo beneficiaría a la industria cerámica de los Países Bajos y la exención se financiaría mediante recursos del Estado. Sobre todo, la Comisión consideraba que la medida falseaba o amenazaba falsear la competencia y perjudicaría al comercio entre Estados miembros, dado que la exención propuesta tiene consecuencias directas sobre los costes de producción y, en consecuencia, mejoraría la posición competitiva de los beneficiarios en los mercados de los productos de referencia en el sector cerámico en el que operaban y en el que el funcionaba el comercio entre Estados miembros. Dado que consideraba que la medida constituía una ayuda estatal al sector cerámico de los Países Bajos, la Comisión llegó a la conclusión de que dicha ayuda solo podía autorizarse si cumplía las condiciones del capítulo 4 («Ayudas en forma de reducciones o exenciones de impuestos medioambientales») de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente <sup>(8)</sup> (en lo sucesivo, «las Directrices sobre ayudas medioambientales»). Habida cuenta de que las autoridades de los Países Bajos no habían transmitido la información necesaria para evaluar la ayuda en el contexto de este capítulo, la Comisión no podía confirmar la compatibilidad de la ayuda, por lo que informó a los Países Bajos de su decisión de incoar el procedimiento.

### IV. OBSERVACIONES DE LOS PAÍSES BAJOS

- (17) Los Países Bajos habían notificado el caso fundamentalmente por motivos de seguridad jurídica y pidieron a la Comisión que decidiera que no existía ayuda.
- (18) Este Estado miembro opina que el carácter selectivo de la exención queda justificado por la naturaleza y la estructura del régimen fiscal nacional.
- (19) Los Países Bajos han aclarado que la finalidad de la fiscalidad sobre la energía es recaudar impuestos por la electricidad y productos energéticos utilizados como combustibles para la calefacción o la automoción. Por tanto, este Estado miembro considera que se ajusta a la naturaleza y la estructura del marco de referencia subyacente, a saber, el régimen fiscal nacional sobre la energía en vigor, el establecimiento de una exención al impuesto sobre la energía para un proceso en el que el gas natural no se utiliza como combustible para la calefacción o la automoción. Por ello, la legislación sobre fiscalidad de la energía contempla una exención relativa al suministro de gas natural para fines distintos de su utilización como combustible <sup>(9)</sup>. De la misma manera, el suministro de

<sup>(8)</sup> DO C 82 de 1.4.2008, p. 1.

<sup>(9)</sup> Artículo 64, apartado 4, de la Ley sobre Impuestos Medioambientales.

electricidad para procesos en los que tiene un uso dual, tales como son la reducción química y los procesos electrolíticos y metalúrgicos, está exento del impuesto sobre la energía<sup>(10)</sup>. Asimismo, los Países Bajos han explicado que la legislación neerlandesa relativa a los impuestos sobre hidrocarburos contiene una exención para el carbón que no se utilice como combustible o tenga un doble uso<sup>(11)</sup>. Este Estado miembro considera adecuado añadir una exención del impuesto por el suministro de gas natural a instalaciones que lo utilicen para la fabricación de productos cerámicos. El proceso cerámico es, según los Países Bajos, comparable con un proceso mixto, ya que el gas natural no se utiliza como combustible para calefacción o automoción. Asimismo, las autoridades de este Estado miembro indican que la exención fiscal para el suministro de gas natural que se utilice en instalaciones para la fabricación de productos cerámicos se recogería en una versión modificada del artículo 64 de la Ley de Impuestos Medioambientales, la cual contiene la exención de otras formas de doble uso.

- (20) Los Países Bajos hicieron referencia al artículo 2, apartado 4, letra b), de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, y al Acta del Consejo sobre dicha Directiva<sup>(12)</sup>, y destacaron que, en opinión de los Países Bajos, se ajustaba a la naturaleza y estructura global del régimen impositivo neerlandés en materia de energía el añadir a la legislación nacional una disposición en virtud de la cual se concediera una exención al suministro de gas natural utilizado para el proceso mineralógico que aquí se discute, a saber, la fabricación de productos cerámicos.
- (21) Según los Países Bajos, procede establecer esa exención únicamente para los procesos cerámicos, y no para todos los procesos mineralógicos, porque, a diferencia de otros procesos mineralógicos, el proceso cerámico tradicional es irreversible (la arcilla se transforma en un producto cerámico).
- (22) Los Países Bajos hacen referencia a este respecto a la posición única del sector cerámico neerlandés en comparación con la de los competidores de los países vecinos. Por su situación geográfica, la industria cerámica neerlandesa utiliza arcilla húmeda (que se origina en los Alpes y se deposita en los ríos de los Países Bajos), en contraposición a la arcilla seca utilizada en los países de alrededor,

por lo que es necesario utilizar más energía para obtener el mismo resultado<sup>(13)</sup>.

- (23) Además, según los Países Bajos, los competidores de, por ejemplo, Bélgica, Alemania y Suecia ya disfrutaban de una exención del impuesto sobre la energía. Por ende, se alegó que los tipos impositivos por la utilización de gas natural en los Países Bajos son elevados. También a este respecto estaría la industria cerámica de este Estado miembro en inferioridad de condiciones en comparación con los productores cerámicos de los países vecinos.
- (24) Según los Países Bajos, por todo lo anterior queda de manifiesto que el carácter selectivo de la exención queda garantizado por la naturaleza y la estructura del régimen nacional de fiscalidad sobre la energía. Por ello, el Estado miembro considera que la exención que nos ocupa no es una medida de ayuda en la acepción del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (25) Con la exención propuesta, se compensaría en cierta forma la supuesta desventaja que sufre la industria cerámica de los Países Bajos, ya que se restablecerían en parte unas condiciones de competencia equitativas para esta industria en el mercado interior.
- (26) De manera alternativa, los Países Bajos solicitaron la autorización de la ayuda en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. La medida se consideraba necesaria por las condiciones desiguales de competencia en el mercado interior. También se consideraba proporcionada porque solo se aplicaría al gas natural utilizado en las instalaciones, y no a la electricidad que se utilice para fabricar productos cerámicos. Así, se compensaría en parte la desventaja del sector, por lo que debería considerarse proporcionada. Por último, según los Países Bajos, la ayuda no generaría un falseamiento de la competencia incompatible con el mercado interior.
- (27) Al margen de lo anteriormente expuesto, los Países Bajos señalaron que la Directiva sobre fiscalidad de la energía no es aplicable a los procesos mineralógicos, ya que en la naturaleza y la estructura del régimen fiscal se halla la intención de excluir dichos procesos del ámbito de aplicación de esa Directiva. Por tanto, los Estados miembros son libres, según los Países Bajos, de decidir si recaudan impuestos o no por estas formas de uso de la energía. La medida propuesta no debería generar un falseamiento de la competencia, sino una mayor armonización de la fiscalidad de los productos energéticos y favorecería el interés comunitario.

#### V. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (28) La asociación sectorial Fundación de las Organizaciones Cerámicas Unidas [*Stichting Verenigde Keramische Organisaties* (VKO)] presentó sus observaciones sobre la decisión por parte de la Comisión de incoar el procedimiento.

<sup>(10)</sup> Artículo 64, apartado 3, de la Ley sobre Impuestos Medioambientales.

<sup>(11)</sup> Artículo 44, apartados 1 y 3, de la Ley sobre Impuestos Medioambientales. En virtud del artículo 2, apartado 4, letra b), de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51), denominada «la Directiva sobre fiscalidad de la energía», se considera que el carbón tiene un doble uso cuando se utiliza tanto como combustible para calefacción como para fines distintos del de carburante de automoción o combustible para calefacción.

<sup>(12)</sup> Véase el documento del Consejo nº 8084/03 ADD 1 Fisc 59 de 3 de abril de 2003.

<sup>(13)</sup> La organización interesada VKO (véase el capítulo V) ha señalado que la totalidad del proceso de producción en los Países Bajos se basa en la transformación de arcilla húmeda. Según VKO, la sustitución de arcilla húmeda por arcilla seca procedente del extranjero no es una opción, incluso si no se tuvieran en cuenta los efectos medioambientales del transporte de arcilla. VKO ha confirmado que la industria cerámica de los Países Bajos, por su situación geográfica específica, necesita más energía para su producción que en los países de alrededor.

Comparte la opinión de los Países Bajos sobre la justificación de la exención por la naturaleza y la estructura del régimen fiscal nacional, por lo que la medida no contiene ningún elemento de ayuda estatal. Las observaciones de la VKO son similares a las de los Países Bajos. De igual forma que las autoridades de este país, la VKO considera que la exención fiscal no puede considerarse una medida medioambiental, ya que no persigue ningún objetivo medioambiental. Por ese motivo, según la VKO no es correcto evaluar la medida en función de las Directrices sobre ayudas medioambientales.

## VI. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

### EXISTENCIA DE AYUDA

- (29) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que «son incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o que amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

### VENTAJA

- (30) Según los Países Bajos, la medida no concede ninguna ventaja, sino que atenúa la desventaja que sufre la industria cerámica de los Países Bajos.
- (31) La Comisión opina que la exención concede una ventaja a las empresas del sector cerámico de los Países Bajos, las cuales se beneficiarán de una reducción de impuestos, ya que así se reducirán las cargas que generalmente forman parte de los gastos de funcionamiento de las empresas afectadas<sup>(14)</sup>.

### RECURSOS PÚBLICOS E IMPUTABILIDAD AL ESTADO

- (32) Los Países Bajos opinan que la medida no se financiará con recursos públicos, ya que la financiación de la exención no tiene incidencia presupuestaria<sup>(15)</sup>. Por ello, no afectará a los recursos públicos. La VKO alega un argumento similar.
- (33) Según la Comisión, dado que la medida supone una ventaja fiscal financiada por el Estado neerlandés, ha de considerarse como una pérdida de recursos estatales. En otras palabras, la exención fiscal propuesta genera una pérdida de ingresos fiscales para el Estado neerlandés. Incluso aunque la financiación de la exención se compense indirectamente mediante un aumento del tipo del impuesto sobre la energía por el gas natural que corresponde al tramo más elevado, esta conclusión se mantiene inalterada. La Comisión destaca que los propios Países Bajos han reconocido que la medida, en comparación

con el régimen fiscal actual, concede una ventaja calculada en cuatro millones EUR anuales, sin que haya ninguna compensación por parte de los beneficiarios<sup>(16)</sup>. La medida propuesta es imputable a los Países Bajos, ya que se deriva directamente de una modificación de la legislación nacional vigente.

### SELECTIVIDAD

- (34) Habida cuenta de que el uso de energía para procesos mineralógicos y algunas otras formas de uso de productos energéticos y electricidad están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, en virtud de lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, corresponde al propio Estado miembro decidir si recauda o no impuestos por dichos procesos y, en caso afirmativo, si lo hace total o parcialmente. No obstante, independientemente de las disposiciones de la Directiva, los Estados miembros están obligados a cumplir el acervo comunitario en materia de ayudas estatales. Ello implica que la selectividad de la medida en cuestión y, por tanto, la existencia de ayuda estatal, ha de evaluarse en relación con la legislación nacional en materia de fiscalidad de la energía.
- (35) Hay jurisprudencia reciente<sup>(17)</sup> sobre la interpretación del concepto de selectividad. En la sentencia *Gibraltar* se acepta un análisis estandarizado de las ayudas estatales relativas a la fiscalidad. El Tribunal deja claro que tal análisis debe estar compuesto por lo siguiente: i) la determinación del marco de referencia, ii) la determinación de la excepción a ese marco de referencia, y iii) la posible justificación de la excepción al marco de referencia por la naturaleza y la estructura general del régimen (es decir, si la excepción se deriva directamente de los principios de base o rectores del régimen fiscal del Estado miembro de que se trate).
- (36) Los Países Bajos han aclarado que el régimen fiscal neerlandés sobre la energía (el marco de referencia) está orientado hacia la imposición fiscal de la electricidad y de los productos energéticos que se utilicen como combustible para calefacción o carburante para automoción. Por ello, este país considera que el hecho de que determinados tipos de uso estén exentos de impuestos se ajusta a la naturaleza y la estructura del régimen fiscal neerlandés sobre la energía, tal y como se ya se ha expuesto en el considerando 19. Según los Países Bajos, la exención adicional ahora propuesta para los procesos cerámicos se ajusta a esta estructura.
- (37) Los Países Bajos también han expuesto que la excepción al marco de referencia, es decir, el trato fiscal excepcional en favor del sector cerámico, se justifica por la distinción objetiva entre la materia prima utilizada para fabricar productos cerámicos y las materias utilizadas en otros procesos mineralógicos. A diferencia de otros procesos mineralógicos, el proceso cerámico tradicional es irreversible.

<sup>(14)</sup> Véase a este respecto asimismo la medida de ayuda N 820/06 de 7 de febrero de 2007, sección 4.

<sup>(15)</sup> En la exposición de motivos de la modificación parlamentaria que contempla esta exención figura que esta se financiará mediante un aumento de 0,8 EUR de los tipos impositivos sobre la energía aplicables al gas natural que corresponden al tramo más elevado.

<sup>(16)</sup> Anexo I de la notificación.

<sup>(17)</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 2008 en los asuntos acumulados T-211/04 y T-215/04 (la sentencia *Gibraltar*), pendiente de publicación (se ha presentado un recurso contra esta sentencia, pero no afecta a las fases de un análisis estandarizado de una ayuda estatal en la línea de lo arriba expuesto).

- (38) La Comisión ya ha analizado en el pasado exenciones de impuestos sobre la energía para procesos mineralógicos, como en su decisión sobre el asunto N 820/06, de 7 de febrero de 2007, relativo a la exención fiscal sobre determinados procesos que hacen un uso intensivo de la energía en Alemania. La Comisión decidió que la medida no constituía una ayuda estatal. La Comisión analizó de forma especialmente detallada la lógica subyacente del régimen fiscal alemán sobre la energía, que coincidía con la de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía, consistente en recaudar impuestos únicamente por el combustible utilizado para calefacción o automoción. Alemania eximió en consecuencia todas las formas de doble uso y todos los procesos mineralógicos posibles cubiertos por la Directiva, y siguió la misma lógica en todo su régimen fiscal sobre la energía. Por este motivo la Comisión determinó que la exención fiscal se ajustaba a la naturaleza y la estructura del régimen fiscal nacional sobre la energía.
- (39) Dado que la exención fiscal notificada se aplicaría solamente a la industria cerámica de los Países Bajos y, a diferencia de la medida alemana, no es de aplicación a todos los procesos mineralógicos, la Comisión no está convencida de que la exención fiscal propuesta se derive directamente de los principios de base o rectores en vigor del régimen fiscal nacional de los Países Bajos en materia de energía. La argumentación de los Países Bajos (y de VKO) de que hay una diferencia objetiva entre la materia prima utilizada para la fabricación de productos cerámicos y las materias utilizadas en otros procesos mineralógicos<sup>(18)</sup>, junto con la irreversibilidad del proceso, no explica, sobre la base de la lógica del régimen fiscal nacional sobre la energía subyacente, por qué no podrían acogerse a la exención fiscal otros procesos mineralógicos en los que se utiliza gas natural para la producción (como la fabricación de vidrio). Además, de conformidad con lo dispuesto en el considerando nº 22 de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, los productos energéticos deben estar sometidos fundamentalmente a un marco comunitario cuando se usen como combustible para calefacción o carburante de automoción. En este espíritu, los procesos mineralógicos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, de conformidad con el artículo 2, apartado 4, de la misma. En los procesos el combustible no se utilizaría para calefacción o automoción, sino para apoyar el proceso químico. El elemento común para la exclusión de todos los procesos mineralógicos del ámbito de aplicación de la Directiva sobre fiscalidad de la energía es también que el combustible se utiliza para el proceso químico y no para calefacción o automoción. Una exención fiscal para los procesos en cuestión<sup>(19)</sup> se puede justificar únicamente en la medida en que sea de aplicación para todos los procesos mineralógicos en toda su gama, lo cual garantizaría un trato coherente a todos esos procesos<sup>(20)</sup>. Como ya se ha

indicado, ello se ajustaría a la argumentación de la Comisión sobre el asunto N 820/06. La cuestión de que en distintos procesos mineralógicos se utilicen distintas materias primas y el hecho de que el proceso cerámico sea irreversible son irrelevantes a este respecto.

- (40) Además, de la tramitación parlamentaria de la Ley se desprende que la medida propuesta tiene como finalidad mejorar la posición competitiva internacional de la industria cerámica de los Países Bajos<sup>(21)</sup>. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el hecho de que una medida acerque las cargas de las empresas del sector de que se trate a las de sus competidores en otros Estados miembros no significa que la medida no constituya ayuda<sup>(22)</sup>.
- (41) Por tanto, la Comisión constata que la exención fiscal es selectiva porque favorece a determinadas producciones y, de hecho, a determinadas empresas, y no puede justificarse sobre la base de la lógica del régimen fiscal nacional sobre la energía.

#### FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA E INFLUENCIA SOBRE EL COMERCIO

- (42) VKO rebate la conclusión de la Comisión sobre el hecho de que la medida falsea o amenaza falsear la competencia en los mercados de referencia del sector cerámico porque con ella se cubre una gran parte de los gastos de funcionamiento, gracias a lo cual el beneficiario puede ofrecer precios más bajos por sus productos cerámicos. Según VKO, los costes del suministro y la utilización de la energía son un múltiplo de los costes del impuesto sobre la energía.
- (43) La Comisión considera que este argumento es irrelevante. A este respecto, recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una mejora de la posición competitiva de una empresa como consecuencia de una ayuda estatal suele indicar que se ha falseado la competencia con otras empresas que no han recibido la misma ayuda<sup>(23)</sup>. Además, una medida entra en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, si «amenaza falsear la competencia». La exención fiscal en cuestión puede falsear la competencia en los mercados de la cerámica porque puede generar una reducción de los gastos de funcionamiento de los beneficiarios. Además, se recuerda que el objetivo real de la medida propuesta es mejorar la posición competitiva internacional de la industria cerámica de los Países Bajos. Los Países Bajos han alegado que la exención fiscal restauraría unas condiciones de competencia equitativas, al menos en cierta medida, para este sector en el mercado interior. Lógicamente, de todo ello ha de concluirse que la medida puede falsear la competencia en los mercados cerámicos de referencia, incluso sin información detallada en apoyo del efecto de la misma sobre las relaciones de competencia en el sector cerámico.

<sup>(18)</sup> Los Países Bajos enumeraron el vidrio, el mortero, el hormigón, la escayola y la cal arenosa.

<sup>(19)</sup> En la notificación los Países Bajos los clasifican en el código de la NACE nº 26: Fabricación de otros productos minerales no metálicos.

<sup>(20)</sup> Este enfoque coherente se vio incluso reforzado por el asunto N 820/06 de Alemania, ya que este país se comprometió explícitamente a conceder el mismo trato a otras formas de doble uso o nuevos procesos mineralógicos, de forma que quedó garantizado un trato permanentemente coherente para todos los procesos mineralógicos.

<sup>(21)</sup> Modificación presentada por el parlamentario Jules Kortenhorst y otros, de 21 de noviembre de 2007, actas de la Segunda Cámara (*Tweede Kamer*), período de sesiones 2007-2008, 31 205, nº 35.

<sup>(22)</sup> Sentencia de 2 de julio de 1974 en el asunto 173/73, Comisión/República Italiana, Rec., p. 709.

<sup>(23)</sup> Sentencia de 17 septiembre 1980 sobre el asunto C-730/79, Rec., p. 2671, apartados 11 y 12.

(44) Los Países Bajos han explicado que la industria de la fabricación de ladrillos en ese país, que absorbe el 85-90 % del consumo de gas natural y energía de la industria cerámica neerlandesa, da trabajo a 1 500 personas, aproximadamente. En 2008 el volumen de negocios de este subsector fue de unos 370 millones EUR. La industria de los ladrillos de los Países Bajos exporta aproximadamente un 20 % de la producción anual, mientras que la importación representa un 8 % de la producción anual de este Estado miembro. Como consecuencia del peso de los ladrillos, su mercado de referencia se sitúa en una circunferencia de 250 km alrededor del lugar de producción. Por tanto, los mercados competidores de referencia de este subsector son el Reino Unido, Alemania y Bélgica.

(45) Mediante carta de 26 de mayo de 2009, los Países Bajos pidieron a la Comisión que cuantificara y demostrara su conclusión de que la medida propuesta falsea o amenaza falsear la competencia en los mercados competidores del sector cerámico, incluso con referencia a los datos de la Oficina Central de Estadística (*Centraal Bureau voor de Statistiek*, CBS) que los Países Bajos habían presentado a la Comisión en la primera fase de la investigación. En concreto, se referían a los datos sobre importación y exportación de ladrillos recogidos en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1

**Exportación de ladrillos neerlandeses a Alemania y Bélgica**

Año	Porcentaje	Parte correspondiente en EUR
2007	59 % de un total de 255 millones	150 millones
2006	64 % de un total de 234 millones	150 millones
2005	68 % de un total de 213 millones	145 millones
2004	74 % de un total de 242 millones	180 millones
2003	82 % de un total de 234 millones	191 millones
2002	80 % de un total de 183 millones	146 millones
2001	95 % de un total de 189 millones	180 millones

(46) Según los Países Bajos, hay que tener en cuenta las circunstancias que se recogen a continuación en relación con las cifras que figuran en el cuadro 1. A comienzos de este siglo, el mercado de la construcción residencial se estancó gravemente en Alemania y los Países Bajos (en 2000-2001 la industria alemana del ladrillo experimentó un descenso del volumen de negocios y las ventas de al menos un 20 %). Posteriormente mejoró la situación de ese mercado en ambos países, con máximos en 2006 y 2007. Según los Países Bajos, de los datos de la *Ziegelverband* (la asociación de la industria del ladrillo de Alemania) se desprende que la industria alemana comenzó a recuperarse en 2004-2005. De los datos de la CBS parece, según los Países Bajos, que la exportación de ladrillos neerlandeses a Alemania se ha reducido desde entonces. En resumen, a pesar de las visibles pérdidas sufridas tanto por la industria alemana como por la neerlandesa

en el mercado alemán a principios de siglo, la industria alemana del ladrillo se ha beneficiado de la recuperación del mercado residencial en Alemania, muy al contrario de los productores de ladrillos de los Países Bajos. Según este país, ello se ve confirmado por las cifras recogidas en el cuadro 2 relativas a la importación de Alemania.

Cuadro 2

**Importación en los Países Bajos de Alemania**

Año	Porcentaje	Parte correspondiente en EUR
2007	42 % de un total de 91 millones	36 millones
2006	25 % de un total de 101 millones	25 millones
2005	22 % de un total de 82 millones	18 millones
2004	17 % de un total de 121 millones	21 millones
2003	16 % de un total de 110 millones	18 millones
2002	18 % de un total de 107 millones	20 millones
2001	11 % de un total de 124 millones	14 millones
2000	12 % de un total de 155 millones	19 millones

(47) Los Países Bajos destacan que en las cifras recogidas en el cuadro 2 se observa un destacado aumento de la importación de ladrillos alemanes desde 2006-2007. En las cifras presentadas por los Países Bajos correspondientes al primer trimestre de 2008 se observa que se mantiene esta tendencia. Según este país, el sector cerámico alemán goza desde agosto de 2006 de una exención fiscal sobre la energía que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Cuadro 3

**Exportación de los Países Bajos a otros mercados distintos de Bélgica y Alemania (principalmente, el Reino Unido e Irlanda)**

Año	Porcentaje	Parte correspondiente en EUR
2007	40 % de un total de 255 millones	102 millones
2006	37 % de un total de 234 millones	86 millones
2005	32 % de un total de 213 millones	68 millones
2004	17 % de un total de 242 millones	41 millones
2003	10 % de un total de 234 millones	23 millones
2002	18 % de un total de 183 millones	32 millones
2001	12 % de un total de 189 millones	23 millones

- (48) A la vista de las cifras recogidas en el cuadro 3, los Países Bajos han destacado que el tipo de cambio entre la libra esterlina y el euro, especialmente favorable, explica claramente el aumento de las exportaciones a estos países. Este factor compensaría también los elevados gastos de transporte.
- (49) La Comisión acepta que estos datos ponen de manifiesto que Alemania y Bélgica perdieron importancia como destinos de exportación para la industria neerlandesa del ladrillo en el período 1998-2007, que la envergadura de la importación de ladrillos alemanes en los Países Bajos en los años 2000-2007 aumentó y que la exportación a países distintos de Alemania y Bélgica (sobre todo, el Reino Unido e Irlanda) en el período 2001-2007 aumentó. En lo que respecta a las cifras correspondientes a los otros países, sobre todo, el Reino Unido e Irlanda, el aumento de la exportación se explica principalmente por el tipo de cambio favorable.
- (50) Aunque estos datos son informativos en lo que respecta a los flujos comerciales entre los Países Bajos y sus vecinos, Alemania, Bélgica y el Reino Unido en el segmento del ladrillo, no se puede deducir de ellos que la medida de ayuda no pueda falsear la competencia en los mercados de referencia de la industria cerámica. Tal y como ya se ha mencionado, una medida entra en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, si tiene la capacidad de falsear la competencia.
- (51) La medida influirá probablemente de forma negativa en el comercio entre Estados miembros porque los productos cerámicos se intercambian a nivel internacional, tal como confirman los datos estadísticos facilitados por los Países Bajos y recogidos en los cuadros 1, 2 y 3.

#### CONCLUSIÓN

- (52) En vista de todo lo anteriormente expuesto, la Comisión opina que la medida notificada debe considerarse ayuda estatal en la acepción del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

#### LEGALIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA

- (53) Los Países Bajos han cumplido con su obligación en virtud del artículo 108, apartado 3, del TFUE, al notificar la medida de ayuda antes de ejecutarla.

#### COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

##### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- (54) La Comisión considera que la exención propuesta ha de analizarse sobre la base de las Directrices sobre ayudas medioambientales. En el capítulo 4 de dichas Directrices, titulado «Ayuda en forma de reducciones o exenciones de los impuestos ambientales», se trata explícitamente el tipo

de exención de impuestos medioambientales al que se refiere la presente notificación. El capítulo 4 de las Directrices ha de considerarse exhaustivo para el análisis de la exención fiscal que nos ocupa. Por tanto, la medida no puede analizarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, como alegaban los Países Bajos.

- (55) Los Países Bajos coinciden con la Comisión en que la medida propuesta debe considerarse una exención de un impuesto medioambiental en la acepción de las Directrices sobre ayudas medioambientales<sup>(24)</sup>. Sin embargo, este país considera que ello no es suficiente para que la medida entre en el ámbito de aplicación de esas Directrices, ya que no cumple la condición de su apartado 151, que estipula que la medida puede autorizarse «siempre que contribuya, al menos indirectamente, a una mejora del nivel de protección ambiental». La exención propuesta no contempla este objetivo.
- (56) Este argumento no es aceptable. Tanto del título del capítulo 4 de las Directrices sobre ayudas medioambientales («Ayuda en forma de reducciones o exenciones de los impuestos ambientales») como de la primera parte del apartado 151, que es idéntica, queda claro que este capítulo se aplica a la medida de ayuda propuesta. En dicho capítulo se determina claramente en qué condiciones se pueden considerar las exenciones de impuestos medioambientales compatibles con el mercado interior. El apartado 151 de las Directrices constituye una condición general de compatibilidad para las exenciones de impuestos medioambientales en virtud del capítulo 4. Tal y como se señala en el apartado 151, una medida de ayuda se puede considerar compatible «siempre que contribuya, al menos indirectamente, a una mejora del nivel de protección ambiental».
- (57) Para aclarar la lógica que subyace al apartado 151 de las Directrices, la Comisión destaca que una exención propuesta de un impuesto medioambiental puede posibilitar la fijación de impuestos medioambientales nacionales más elevados o mantenerlos para otras empresas, de forma que se logre, al menos, un efecto medioambiental positivo indirecto<sup>(25)</sup>. La Comisión no entiende ninguno de los argumentos de los Países Bajos y VKO en los que alegan que la exención propuesta contribuiría a seguir manteniendo la aplicación de los impuestos medioambientales neerlandeses de que se trata. Los Países Bajos alegan que el tipo del impuesto en su tramo más elevado aumentará al mismo tiempo que entre en vigor la exención propuesta, pero lo hace así para que parezca que la exención no genera una pérdida de ingresos del Estado y no parece alegar que la exención sea necesaria para poder efectuar tal incremento. Por tanto, no queda demostrado que se cumpla el apartado 151 de las Directrices sobre ayudas medioambientales.

<sup>(24)</sup> Tal y como se confirma en la carta de 19 de diciembre de 2008.

<sup>(25)</sup> A este respecto, consúltese también el apartado 57 de las Directrices, en el que se establece que: «En consecuencia, este tipo de ayudas puede ser necesario para centrarse indirectamente en las externalidades negativas facilitando la introducción o el mantenimiento de una fiscalidad ambiental nacional relativamente alta.»

- (58) Se pidió a los Países Bajos que facilitaran información pertinente para que la Comisión pudiera evaluar la compatibilidad de la ayuda a partir de los criterios pertinentes del capítulo 4 de las Directrices sobre ayudas medioambientales, sobre todo en lo que respecta a la necesidad y la proporcionalidad de la ayuda y sus consecuencias sobre el sector cerámico, tal y como requieren los apartados 155 a 159 de las Directrices <sup>(26)</sup>.
- (59) En lo que respecta a la necesidad de la ayuda, la Comisión hizo una serie de preguntas específicas para poder investigar si podría repercutirse a los clientes un aumento significativo de los costes de producción de la industria cerámica neerlandesa (como consecuencia del impuesto medioambiental) sin que ello generara un descenso marcado de las ventas. También se solicitó información sobre los siguientes aspectos: las cifras de ventas de la industria cerámica en los mercados de referencia en los últimos diez años, el tipo del impuesto energético y el importe total pagado en concepto del impuesto, los costes energéticos totales desglosados por empresa en los últimos diez años, estimaciones de la elasticidad de los precios de los productos del sector en los mercados de referencia, estimaciones del descenso del volumen de negocios o de los beneficios, o ambos, información sobre la evolución de los flujos comerciales de la industria cerámica neerlandesa, tanto desde como hacia los Países Bajos, y hacia y desde los mercados geográficos de referencia, cuotas de mercado de los beneficiarios en los mercados geográficos de referencia, así como todo elemento que pudiera ser importante para la evaluación de la posibilidad de repercutir los costes. A continuación, la Comisión hizo preguntas a los Países Bajos sobre la proporcionalidad de la ayuda, en referencia al apartado 159 de las Directrices sobre ayudas medioambientales.

#### EVALUACIÓN

##### **Observaciones preliminares**

- (60) En respuesta a la carta de la Comisión de 7 de octubre de 2009, los Países Bajos facilitaron información sobre un hipotético productor de ladrillos medio neerlandés <sup>(27)</sup>. Los Países Bajos explicaron que no era posible responder a las preguntas de la Comisión para todos los subsectores de la industria cerámica neerlandesa, porque en algunos subsectores, como los azulejos, las tuberías de cerámica o los productos sanitarios de cerámica, había un solo proveedor neerlandés. Dado que, en ese momento, había 13 productores de ladrillos en los Países Bajos, con unos 40 centros de producción, podía describirse para este grupo una situación representativa. En otros casos, este país

consideró que era imposible poder comprender las interioridades de los subsectores pertinentes en un plazo tan breve, por ejemplo, en el del gris cerámico decorativo.

- (61) La Comisión recuerda que ya en la Decisión de incoación de 11 de febrero de 2009 se mencionaba que esta información complementaria (incluida la información sobre los distintos segmentos de la industria cerámica definidos por los Países Bajos) se había solicitado ya en la fase de investigación preliminar, pero nunca se facilitó.
- (62) La Comisión considera que la información sobre un hipotético productor de ladrillos medio no es suficiente para juzgar la compatibilidad de la exención fiscal propuesta con respecto a la industria cerámica de los Países Bajos en su conjunto, ya que un productor medio concreto no puede considerarse representativo de toda la industria. Tal y como insistió este país en relación con los datos de importación y exportación presentados, la información pertinente se refiere solo al segmento del ladrillo y no puede extrapolarse automáticamente como modelo de las tendencias de otros segmentos cerámicos, porque cada segmento se caracteriza por combinaciones específicas entre producto y mercado en las que posiblemente jueguen un papel importante otros factores económicos. En su declaración de 24 de mayo de 2009, VKO llegó a una conclusión similar <sup>(28)</sup>. Tampoco es convincente el argumento de que no puede facilitarse información sobre los subsectores en los que solo opera un beneficiario. Bien al contrario, debería haber sido mucho más fácil obtener información sobre una empresa individual (como se vio recientemente en un asunto de Dinamarca) <sup>(29)</sup>.

- (63) Además, parte de la información solicitada no se facilitó. Así, por ejemplo, se pidieron datos sobre la necesidad y la proporcionalidad de la ayuda, tal y como se menciona en el considerando 59. En lo que respecta a la necesidad de la ayuda, la Comisión solicitó estimaciones de la elasticidad de los precios de los productos en el sector de los mercados de referencia, estimaciones del descenso del volumen de negocios o de los beneficios, o ambos, cuotas de mercado de los beneficiarios en los mercados geográficos de referencia y evolución de las cuotas de mercado de los productores de los Países Bajos en los mercados geográficos de referencia. Pese a que se le ofreció a este país una nueva posibilidad de presentar la información que faltaba mediante carta de 9 de octubre de 2009, no se facilitó.

- (64) A partir de la información disponible se puede hacer el siguiente análisis del segmento del ladrillo.

<sup>(26)</sup> Recogido en la segunda solicitud de información dirigida a los Países Bajos, de 17 de noviembre de 2008 (D/54544).

<sup>(27)</sup> Los Países Bajos hicieron saber que esta información era también aplicable a los otros segmentos diferenciados de la industria cerámica; este país explicó que este método también se ha utilizado en otros contextos, como la legislación europea (por ejemplo, el RETC europeo, o registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes) y estudios nacionales de políticas (por ejemplo, NL-BAT, las mejores técnicas disponibles). Sin embargo, la Comisión no es de la opinión de que la información sobre una empresa media del segmento del ladrillo pueda considerarse representativa de toda la industria cerámica en el marco de un análisis de la competencia.

<sup>(28)</sup> La Comisión destaca que las Directrices sobre ayudas medioambientales no establecen explícitamente si la evaluación ha de hacerse a nivel sectorial o subsectorial. Sin embargo, en este caso, los propios Países Bajos han informado de que los distintos subsectores experimentan distintas condiciones de competencia. Por ese motivo, la evaluación de este caso debería hacerse a nivel subsectorial.

<sup>(29)</sup> Medida de ayuda N 327/08 de 29 de octubre de 2009 (pendiente de publicación).



**Necesidad de la ayuda**

- (65) En el apartado 155 de las Directrices sobre ayudas medioambientales se establece que, al analizar los regímenes fiscales que incluyen elementos de ayuda estatal en forma de reducciones o exenciones de un impuesto medioambiental, la Comisión analiza en particular la necesidad y proporcionalidad de la ayuda y sus efectos a nivel de los sectores económicos en cuestión.
- (66) De conformidad con el apartado 158 de las Directrices sobre ayudas medioambientales, han de cumplirse las siguientes condiciones acumulativas para garantizar que la ayuda es necesaria. En primer lugar, la elección de los beneficiarios debe basarse en criterios objetivos y transparentes y la ayuda debe concederse en principio de la misma manera a todos los competidores del mismo sector o mercado de referencia si se hallan en una situación de hecho similar [apartado 158, letra a)]. En segundo lugar, el impuesto ambiental sin reducción deberá producir un considerable incremento del coste de producción [apartado 158, letra b)]. En tercer lugar, debe quedar garantizado que el considerable incremento de los costes de producción no puede repercutirse en los consumidores sin producir importantes reducciones de ventas [apartado 158, letra c)]. A este respecto, el Estado miembro puede suministrar estimaciones de, entre otras cosas, la elasticidad del precio del producto del sector en cuestión en el mercado geográfico de referencia, así como estimaciones de la pérdida de ventas y/o de la reducción de beneficios de las empresas en el sector o categoría afectado.

**Apartado 158, letra a), de las Directrices sobre ayudas medioambientales**

- (67) Los Países Bajos han alegado que la exención está destinada al proceso cerámico, con la aclaración de que todos los fabricantes de productos cerámicos y todos los competidores del sector cerámico (o del mismo mercado de referencia, si se hallan en una situación de hecho similar) pueden acceder a ella si cumplen los siguientes criterios:
- debe haber suministro de gas natural,
  - el gas natural ha de utilizarse en instalaciones para la fabricación de productos por calentamiento,
  - los productos tienen que estar compuestos en un mínimo de un 90 % por arcilla.
- (68) Estos criterios se recogen en el proyecto de legislación <sup>(30)</sup>. Los criterios para elegir a los beneficiarios parecen ser tanto objetivos como transparentes.

**Apartado 158, letra b), de las Directrices sobre ayudas medioambientales**

- (69) Se considerará que se cumple la condición de que el impuesto ambiental sin reducción deberá producir un considerable incremento del coste de producción, de conformidad con lo dispuesto en la nota a pie de página nº 55 de las Directrices, cuando los beneficiarios se consideren «empresas de elevado consumo energético» en la acepción del artículo 17, apartado 1, letra a), de la Di-

rectiva sobre fiscalidad de la energía, lo que significa que o bien la compra de productos energéticos y electricidad representa al menos un 3 % del valor de la producción <sup>(31)</sup> o bien el impuesto nacional sobre la energía adeudado asciende al menos a un 0,5 % del valor añadido.

- (70) Los Países Bajos han alegado que los productores de ladrillos pertenecen al grupo de usuarios de elevado consumo energético porque sus costes energéticos representan un 20-30 % de los costes de producción totales. Pese a que los Países Bajos no han informado de la relación de los costes de producción totales en relación con el valor de producción, se puede suponer que los costes de producción, en circunstancias empresariales normales, a saber, cuando el valor de venta de los productos es superior a los costes de producción, son más bajos que el valor de producción, ya que este está relacionado con el volumen de negocios y, por tanto, con el precio del producto vendido. Por tanto, en circunstancias empresariales normales, la parte de los costes energéticos en relación con el valor de la producción será inferior que la parte de los costes energéticos en los costes de producción presentados por los Países Bajos. Asimismo, se puede suponer que el valor de la producción no será mucho más elevado que los costes de producción, de forma que los costes de producción disminuyan del 20-30 %, cuando el denominador lo constituyan los costes de producción, a menos del 3 %, cuando el denominador sea el valor de la producción. Por tanto, la Comisión acepta que las empresas de la industria cerámica neerlandesa pueden considerarse «empresas de elevado consumo energético» en la acepción de la Directiva sobre fiscalidad de la energía y que se cumple la condición del considerable incremento del coste de producción recogida en el apartado 158, letra b), de las Directrices sobre ayudas medioambientales. Así, la Comisión basa su evaluación en la presunción legal recogida en la nota a pie de página nº 55 de las mencionadas Directrices.

**Apartado 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas medioambientales**

- (71) Con respecto a la condición del apartado 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas medioambientales, se hicieron preguntas precisas para comprobar si podrá repercutirse en los consumidores un considerable incremento de los costes de producción sin producir importantes reducciones de ventas. Más concretamente, se pidió a los Países Bajos que facilitaran información sobre las cifras de ventas de la industria cerámica en los mercados de referencia en los últimos diez años, el tipo del impuesto energético y el importe total pagado en concepto de impuesto, los costes energéticos totales desglosados por empresa en los últimos diez años, estimaciones de la elasticidad de los precios de los productos del sector en cuestión en los mercados de referencia, estimaciones del descenso del volumen de negocios o de los beneficios, o ambos, información sobre la evolución de los flujos comerciales de la industria cerámica neerlandesa, tanto desde como hacia

<sup>(30)</sup> El proyecto de legislación (que se recogerá en el artículo 64 de la Ley de Impuestos Medioambientales) hace referencia a productos cerámicos que estén compuestos exclusivamente o casi exclusivamente por arcilla.

<sup>(31)</sup> De conformidad con el artículo 17, apartado 1, letra a), de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, se entiende por «valor de producción» el volumen de negocios, incluidas las subvenciones directamente vinculadas al precio del producto, más o menos la variación de cotizaciones de los productos acabados, el trabajo en curso y los bienes y servicios comprados para su reventa, menos las compras de bienes y servicios para su reventa.

los Países Bajos, y hacia y desde los mercados geográficos de referencia, cuotas de mercado de los beneficiarios en los mercados geográficos de referencia, así como todo elemento que pudiera ser importante para la evaluación de la posibilidad de repercutir los costes (tal y como se describe en los considerandos 59 y 63).

- (72) Los Países Bajos han confirmado que, en principio, es posible repercutir los costes en cuestión, pero cada vez es más difícil hacerlo. En los últimos años, los productores que no han podido repercutir sus costes han suspendido su actividad empresarial o han quebrado. Sin embargo, los Países Bajos no han presentado ninguna prueba de que exista una relación causa-efecto entre los costes del impuesto y la suspensión de la actividad empresarial de estas empresas. La Comisión destaca que corresponde al Estado miembro presentar la información necesaria en apoyo de sus alegaciones.
- (73) Los Países Bajos han indicado también que la elasticidad de los precios de los ladrillos es limitada, sin apoyar tampoco esta afirmación con datos concretos.
- (74) Los Países Bajos han explicado también que la competencia en el sector del ladrillo aumenta constantemente como consecuencia de la importación de productos similares de competidores de otros Estados miembros y que la cuota de mercado del ladrillo neerlandés está en descenso. A este respecto, este país presentó datos de importación y exportación como anexo de la carta de 30 de octubre de 2009 <sup>(32)</sup>, de los cuales se desprende que la importación procedente de Alemania ha aumentado en los últimos años y que la exportación de los Países Bajos a Alemania y Bélgica ha descendido. Según las autoridades neerlandesas, la razón más importante es que los productores extranjeros de ladrillos, a diferencia de los productores de los Países Bajos, disfrutaban de exenciones del impuesto sobre la energía.
- (75) En principio, una ayuda estatal, incluida la exención del impuesto sobre la energía, no puede justificarse exclusivamente por la existencia de medidas comparables en otros Estados miembros. Si se aceptara tal justificación, ello significaría que la existencia de medidas estatales en un Estado miembro obliga a los demás Estados miembros a tomar medidas compensatorias para limitar los efectos perjudiciales de las primeras en su propia industria. Desde el punto de vista de la ayuda estatal, no pueden aceptarse medidas de represalia de este tipo. El remedio real contra los efectos perjudiciales de las ayudas públicas es la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales, incluidas las disposiciones de las Directrices sobre ayudas medioambientales, y no lanzarse a una carrera de subvenciones. Por ello, la medida notificada no puede justificarse de ninguna manera únicamente como remedio legítimo de ayudas que se sospecha que se prestan en otra parte, sino que su autorización debe depender de que se demuestre que los costes aumentan de manera sustancial y que es imposible repercutir esos costes al cliente.
- (76) A partir de la información presentada, la Comisión concluye que en la industria del ladrillo existe un comercio entre Estados miembros, a pesar de las limitaciones en forma de costes de transporte que reducen su mercado geográfico a una circunferencia de 250 kilómetros. Los Países Bajos han declarado que el 20 % de la producción

anual de ladrillos se exporta. Sobre la base de los datos facilitados, la Comisión ha podido calcular un valor aproximado de la intensidad del comercio <sup>(33)</sup> de un 75 %. Por la falta de datos fiables, dicha intensidad del comercio se calculó a partir de datos de 2007, en lo que respecta a los flujos comerciales, y de datos de 2008, en lo que se refiere al volumen de negocios. Estas circunstancias pueden sugerir que la industria está teniendo dificultades al repercutir la presión fiscal ejercida por los Países Bajos. Sin embargo, la afirmación de las autoridades neerlandesas de que el impuesto se ha repercutido hasta ahora y el hecho de que las exportaciones del sector del ladrillo de los Países Bajos haya aumentado durante el período por el que se presentaron datos (dichas exportaciones representaron en 2001 189 millones EUR y aumentaron en 2007 hasta alcanzar los 255 millones EUR) contradicen la afirmación de que la industria experimentó dificultades para repercutir el aumento de costes. Al no disponer de mayor información y datos, es imposible hacer un análisis más definitivo del asunto.

- (77) Además, a pesar de la petición expresa de la Comisión de que se comunicaran también las cuotas de mercado de los beneficiarios en los mercados geográficos de referencia, no se facilitaron datos plurianuales en apoyo de la afirmación de los Países Bajos sobre el descenso de la cuota de mercado del ladrillo neerlandés.
- (78) Otros datos solicitados, aunque no se facilitaron, para evaluar la posibilidad de repercutir los costes, son los siguientes: las cifras de ventas de productos cerámicos, en volumen y valor anuales correspondientes a una empresa media de cada mercado de referencia en los últimos diez años (en lo que respecta al segmento del ladrillo, se informó de un volumen de negocios anual de 370 millones EUR en los Países Bajos, pero no se facilitaron datos sobre volumen; a partir de la información histórica, el volumen de negocios anual del segmento del gres cerámico decorativo se calculó en 7-10 millones EUR); el importe anual total del impuesto sobre la energía pagado en los últimos diez años por una empresa del mercado de referencia (los Países Bajos solo presentaron datos correspondientes a una empresa ladrillera media en 2009); los costes energéticos de una empresa del mercado de referencia en los últimos diez años (los Países Bajos solo presentaron datos correspondientes a una ladrillera media en 2009), estimaciones de la elasticidad de los precios de los productos en los mercados de referencia de los productos y en los mercados geográficos, estimaciones de la pérdida de volumen de negocios y/o de la reducción de beneficios de las empresas del sector y evolución de las cuotas de mercado de los productores neerlandeses en los mercados geográficos de referencia. Además, con respecto a la solicitud de la Comisión sobre la presentación de datos relativos a la evolución de los flujos comerciales de la industria cerámica neerlandesa, es decir, las importaciones en los Países Bajos procedentes de los mercados geográficos de referencia y las exportaciones desde los Países Bajos hacia dichos mercados, no se presentó información plurianual sobre las importaciones y exportaciones totales de la industria cerámica (ni sobre la evolución al filo de los años del volumen de negocios de este sector). Por todo ello, no es posible llegar a una conclusión unívoca con relación al nivel

<sup>(32)</sup> Se facilitaron los mismos datos en la carta de 16 de septiembre de 2008.

<sup>(33)</sup> Por «intensidad del comercio» se entiende el valor total de las exportaciones y las importaciones dividido por el valor total del volumen de negocios y la importación en el mercado respectivo.

de intensidad del comercio en el sector cerámico, y para el sector del ladrillo solo hay un valor aproximativo que se recoge en el considerando 76.

- (79) En lo que respecta a los otros segmentos definidos por los Países Bajos, como son las tejas, las conducciones de aguas residuales, los productos sanitarios de cerámica, los azulejos cerámicos para paredes y suelos, los materiales ignífugos, y la porcelana y el gres cerámico decorativo, este país remite a la información correspondiente a la empresa media del segmento del ladrillo que ya presentó. Además, se facilitó muy poca información correspondiente a cada segmento. En su carta de 16 de septiembre de 2008, los Países Bajos especificaron el tamaño del mercado geográfico de referencia correspondiente a cada segmento y la parte de la producción nacional que se importó o exportó, respectivamente, expresada en puntos porcentuales y especificando los distintos destinos de exportación<sup>(34)</sup>. Sin embargo, la información detallada por segmento que la Comisión había solicitado, tal y como se menciona en el considerando 78, no se facilitó.

<sup>(34)</sup> Los Países Bajos facilitaron la información específica que se recoge a continuación correspondiente a los subsectores que se distinguen en la industria cerámica (anexo de la carta de 16 de septiembre de 2008); no está claro a qué año se refieren los datos. De la descripción general de la industria cerámica se deduce que los datos por segmento corresponden a 2008. Industria del ladrillo: tiene un volumen de negocios de [...] EUR (\*) aproximadamente y cuenta con unos [...] trabajadores. La industria neerlandesa del ladrillo exporta aproximadamente un [...] % de su producción anual. La importación asciende aproximadamente a un [...] % de la producción neerlandesa anual. El mercado geográfico queda definido como un círculo de [...] kilómetros alrededor de la empresa como consecuencia del peso de los ladrillos y comprende, por tanto, [...], [...] y [...]. Tejas cerámicas: no se presentó cifra de volumen de negocios. Este segmento da trabajo a unas [...] personas. Aproximadamente un [...] % de la producción anual se exporta, principalmente a los países de alrededor. La importación supone un [...] % y consiste en productos de los mismos países vecinos. El mercado geográfico queda definido como un círculo de [...] kilómetros alrededor de la empresa como consecuencia del peso de los productos, y comprende, por tanto, [...] y [...]. Conducciones de aguas residuales cerámicas: hay un productor que tiene dos centros de producción. Como consecuencia del peso de los productos, el mercado geográfico de referencia está situado en una circunferencia de [...] kilómetros alrededor de la empresa, pese a que se declaró que la empresa en cuestión exporta a toda Europa. Productos sanitarios cerámicos: no se facilitó la cifra del volumen de negocios, pero este segmento cuenta con unos [...] trabajadores. Aproximadamente un [...] % de la producción anual neerlandesa se exporta, mientras que se importa cerca de un [...] %. El mercado geográfico de referencia se sitúa en [...] kilómetros alrededor de la empresa. El productor forma parte de un grupo europeo. Materiales ignífugos: este segmento está casi exclusivamente orientado hacia el mercado internacional. En él trabajan unas [...] personas. Exporta aproximadamente un [...] % de la producción anual, mientras que importa cerca de un [...] %. Azulejos cerámicos: da trabajo a unas [...] personas y exporta [...] % de la producción anual. La importación asciende a un [...] % de la producción anual. Los principales países importadores de la UE son [...], [...] y [...]. Fuera de la UE los principales importadores son [...] y [...]. Gres cerámico decorativo: este segmento cuenta con cuatro centros de producción y da trabajo a unas [...] personas. Un [...] % de la producción anual se exporta, mientras que se importa cerca de un [...] % de la producción anual neerlandesa. A partir de los datos históricos, el volumen de negocios de este segmento se calcula en unos [...] millones EUR (cerca de un [...] % del volumen de negocios total calculado de la industria cerámica de los Países Bajos).

(\*) Secreto comercial.

- (80) A partir de la información disponible, la Comisión no puede llegar a la conclusión de que no puede repercutirse en el cliente un aumento de los costes de producción de los productores cerámicos de los Países Bajos sin que ello genere una reducción importante de las ventas. Por tanto, debe concluirse que este país no ha demostrado que se cumpla la condición establecida en el apartado 158, letra c), de las Directrices sobre ayudas medioambientales.

#### CONCLUSIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA PROPUESTA

- (81) La Comisión considera, por tanto, que la información facilitada no justifica la conclusión de que la medida de ayuda propuesta sea necesaria para la industria cerámica de los Países Bajos. Solo por esta razón ha de concluirse también que la medida no es compatible con el mercado interior.

#### *Proporcionalidad de la ayuda*

- (82) Con respecto a la proporcionalidad, según el apartado 159 de las Directrices sobre ayudas medioambientales, cada uno de los beneficiarios ha de cumplir una de las siguientes condiciones:

- a) debe pagar una proporción del nivel impositivo nacional que equivalga aproximadamente al rendimiento ambiental de cada beneficiario individual en comparación con el rendimiento relacionado con la técnica más eficaz del EEE. El beneficiario puede obtener, como máximo, una reducción correspondiente al aumento de los costes de producción como consecuencia del impuesto, si se utiliza la técnica más eficaz y el aumento no se repercute en los clientes;
- b) debe pagar como mínimo el 20 % del impuesto nacional, salvo si puede justificarse un tipo inferior;
- c) puede celebrar un acuerdo con Estado miembro en cuestión en virtud del cual se comprometa a conseguir objetivos de protección ambiental que tengan el mismo efecto que si se aplicara la letra a) o la letra b) o el nivel impositivo mínimo comunitario.

- (83) Los Países Bajos han confirmado que la condición recogida en la letra a) no se cumple. No han entrado a discutir la condición de la letra c). En lo que respecta a la condición de la letra b), a saber, que el beneficiario debe pagar como mínimo el 20 % del impuesto nacional, salvo si puede justificarse un tipo inferior, los Países Bajos han alegado que todos los beneficiarios juntos no pagan como mínimo el 20 % del impuesto nacional sobre la energía (la renta procede, por ejemplo, del impuesto sobre la electricidad que las empresas pagan aún). Según los Países Bajos, dado el tamaño del sector, se paga de hecho mucho menos. En este contexto, dicho Estado miembro ha reiterado que la aplicación de la exención a los productos cerámicos del impuesto sobre la energía correspondiente al gas natural elimina un falseamiento de la competencia, ya que crea unas condiciones de competencia equitativas para todas las instalaciones cerámicas en el mercado interior.

- (84) La letra b) se refiere al tipo del impuesto nacional sobre la energía, y no al 20 % del importe total de este impuesto pagado en relación con distintos productos energéticos por parte de los contribuyentes. La medida notificada supone una exención total del tipo nacional del impuesto sobre el gas natural, lo que significa que el porcentaje mínimo citado en el apartado 159, letra b), de las Directrices sobre ayudas medioambientales no se alcanza. Además, los Países Bajos no han demostrado que solo se trate de una «limitada distorsión de la competencia» para justificar un tipo más bajo, simplemente porque los datos de mercado solicitados sobre la posición competitiva de esta industria no se han facilitado. Por tanto, sobre la base de la información suministrada, no se puede concluir que se cumpla este criterio.

CONCLUSIÓN SOBRE LA PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA PROPUESTA

- (85) Por tanto, la Comisión considera que la información facilitada no justifica la conclusión de que la medida de ayuda propuesta en favor de la industria cerámica neerlandesa sea proporcional.

VII. CONCLUSIÓN

- (86) La Comisión concluye que la exención fiscal propuesta, que constituye una ayuda de funcionamiento, no puede acogerse a ninguna de las excepciones de la prohibición general de conceder ayudas estatales contempladas en el TFUE y, por tanto, es incompatible con el mercado interior. Por tanto, la ayuda no puede ser ejecutada.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

La medida de ayuda en forma de exención del impuesto energético sobre el gas natural que los Países Bajos tienen previsto aplicar a favor de la industria cerámica de los Países Bajos es incompatible con el mercado interior.

Por tanto, la ayuda no puede ser ejecutada.

*Artículo 2*

Los Países Bajos informarán a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

*Artículo 3*

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de los Países Bajos.

Hecho en Bruselas, el 15 de diciembre de 2009.

*Por la Comisión*  
Neelie KROES  
*Miembro de la Comisión*