

AIDE D'ÉTAT — ITALIE

Aide C 80/2001 (ex NN 26/01) — Exonération du droit d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine en Sardaigne**Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE**

(2002/C 30/05)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

Par la lettre du 30 octobre 2001 reproduite dans la langue faisant foi dans les pages qui suivent le présent résumé, la Commission a notifié à l'Italie sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE concernant l'aide susmentionnée.

Les parties intéressées peuvent présenter leurs observations sur les aides à l'égard desquelles la Commission ouvre la procédure dans un délai d'un mois à compter de la date de publication du présent résumé et de la lettre qui suit, à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffé des aides d'État
B-1049 Bruxelles
télécopieur (32-2) 296 12 42.

Ces observations seront communiquées à l'Italie. Le traitement confidentiel de l'identité de la partie intéressée qui présente les observations peut être demandé par écrit, en spécifiant les motifs de la demande.

RÉSUMÉ

Faits

L'article 6 de la directive 92/82/CEE du Conseil ⁽¹⁾ fixe le taux minimal de l'accise sur le *fuel* lourd à 13 écus par 1 000 kg. Le droit d'accise appliqué par l'Italie au *fuel* lourd industriel est de 46,48 euros par 1 000 kg (auxquels s'ajoutent 10 % de TVA), soit un taux sensiblement supérieur au taux minimal.

Toutefois, sur la base de l'autorisation accordée par les décisions 93/697/CE (article 1^{er}) ⁽²⁾, 96/273/CE (article 1^{er}) ⁽³⁾, 97/425/CE (article 3) ⁽⁴⁾, 1999/880/CE (article 3) ⁽⁵⁾ et 2001/224/CE ⁽⁶⁾ du Conseil, l'Italie exonère du droit d'accise les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine en Sardaigne.

L'alumine est une poudre blanche principalement utilisée dans les fonderies pour produire de l'aluminium.

Dans l'Union européenne, les pays producteurs d'alumine sont l'Italie, la France, l'Irlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et le Royaume-Uni. L'énergie est un élément de coût très important dans la production d'alumine (environ 20 % des coûts totaux).

Les huiles minérales sont utilisées comme combustible dans tous ces pays à l'exception de l'Allemagne, où l'on utilise le gaz.

Il n'existe qu'un producteur d'alumine en Italie, Eurallumina SpA, qui se trouve en Sardaigne. Eurallumina est une entreprise commune coopérative détenue par Comalco Limited (56,2 %) et Glencore (43,8 %). L'usine produit de l'alumine pour le compte des parties à l'entreprise commune, qui s'approvisionnent en proportion de leur part dans le consortium. Eurallumina emploie 460 personnes et réalise un chiffre d'affaires de 262 milliards de liras italiennes (135 millions d'euros). L'usine est entrée en service en 1973 et a actuellement une capacité d'un million de tonnes par an. Une partie de l'alumine produite est utilisée dans la fonderie d'aluminium primaire d'Alcoa, dont Eurallumina est le fournisseur exclusif.

Les exportations italiennes d'alumine dans l'Union européenne se sont élevées à 125 000 tonnes (13,5 % de la production) en 1998 et à 76 000 tonnes (7,8 % de la production) en 1999.

Les autorités italiennes ont fait valoir que cette exonération était indispensable pour maintenir les coûts de production de l'alumine à un niveau compétitif. Elles ont également souligné le fait que la Sardaigne était une région très désavantagée, qu'elle n'avait pas accès au gaz naturel et que les conséquences en termes d'emploi d'un arrêt éventuel de la production d'alumine seraient très graves pour la région. Elles ont également fait valoir que l'exonération remonte à 1990 et que la directive du Conseil sur laquelle elle se fonde prenait déjà en considération les problèmes d'aide d'État.

⁽¹⁾ JO L 316 du 31.10.1992, p. 19.

⁽²⁾ JO L 321 du 23.12.1993, p. 29.

⁽³⁾ JO L 102 du 25.4.1996, p. 40.

⁽⁴⁾ JO L 182 du 10.7.1997, p. 22.

⁽⁵⁾ JO L 331 du 23.12.1999, p. 73.

⁽⁶⁾ JO L 84 du 23.3.2001, p. 23.

Appréciation

L'exonération du droit d'accise en question constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE puisqu'elle confère à son bénéficiaire un avantage financé au moyen de ressources d'État et qui n'est accordé qu'à certaines entreprises ou régions. Elle fausse la concurrence et, comme l'alumine est exportée d'Italie vers d'autres pays de l'Union, elle affecte les échanges intracommunautaires.

En ce qui concerne sa compatibilité avec le marché commun, la Commission doute que l'exonération remplisse les conditions prévues par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale⁽⁷⁾ pour ce qui est des aides au fonctionnement (points 4.15 et 4.17), étant donné qu'elle n'est ni limitée dans le temps ni dégressive.

De même, la Commission considère que les conditions prévues au point 3.4 de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement en vigueur entre mars 1994 et février 2001⁽⁸⁾ (les aides doivent être limitées à la stricte compensation des surcoûts de production et elles doivent être temporaires et en principe dégressives) ainsi que celles visées au point 53 de l'encadrement actuel⁽⁹⁾ [durée limitée à cinq ans en cas d'aide dégressive (point 45) ou intensité limitée à 50 % des surcoûts en cas d'aide non dégressive (point 46)] ne sont apparemment pas remplies.

À la lumière de ce qui précède, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de l'aide en question.

TEXTE DE LA LETTRE

«La Commissione si prega informare il governo italiano che, dopo avere esaminato le informazioni fornitele sulle misure citate in oggetto, ha deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE.

1. ANTECEDENTI

1. L'articolo 6 della direttiva 92/82/CEE del Consiglio⁽¹⁰⁾ fissa l'aliquota minima dell'accisa sull'olio pesante combustibile a 13 ECU per 1 000 kg. L'accisa applicata dall'Italia sugli oli pesanti industriali è di 46,48 EUR per 1 000 kg (importo maggiorato del 10 % IVA), ossia notevolmente al di sopra dell'aliquota minima.
2. Tuttavia, in base all'autorizzazione prevista dalle decisioni del Consiglio 93/697/CE (articolo 1)⁽¹¹⁾, 96/273/CE (arti-

colo 1)⁽¹²⁾, 97/425/CE (articolo 3)⁽¹³⁾, 1999/880/CE (articolo 3)⁽¹⁴⁾ e 2001/224/CE (articolo 1)⁽¹⁵⁾, l'Italia esenta dall'accisa gli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina in Sardegna.

3. L'allumina è una polvere bianca utilizzata principalmente in fonderia per la produzione di alluminio ed è ricavata dal minerale bauxite mediante un processo di raffinazione, la cui ultima fase consiste nella calcinazione. Più del 90 % dell'allumina calcinata è destinato alla fonderia per produrre metallo di alluminio. Il resto è sottoposto ad ulteriore lavorazione e utilizzato in chimica. In numerose decisioni di concentrazioni⁽¹⁶⁾, la Commissione ha osservato che esistono due mercati di prodotto distinti: l'allumina per fonderia e l'allumina per usi chimici. Mentre il mercato geografico dell'allumina per fonderia è mondiale, quello dell'allumina per usi chimici non va oltre l'Europa.
4. Nell'ambito dell'Unione europea, l'allumina è prodotta in Italia, Francia, Irlanda, Germania, Grecia, Spagna e Regno Unito. L'energia è uno degli elementi di costo più importanti nella produzione di allumina (circa 20 % dei costi totali). Ad eccezione della Germania, dove è utilizzato il gas come combustibile, in tutti gli altri paesi gli stabilimenti utilizzano oli minerali.
5. In Italia vi è un solo produttore di allumina, più precisamente la Eurallumina SpA, ubicata in Sardegna. Eurallumina è una joint venture tra Comalco Limited⁽¹⁷⁾ (56,2 %) e Glencore⁽¹⁸⁾ (43,8 %). Lo stabilimento produce allumina per conto delle società che costituiscono la joint venture, le quali si approvvigionano del prodotto proporzionalmente alla loro partecipazione nel consorzio. Eurallumina, che ha un organico di 460 unità, ha realizzato un fatturato di 262 miliardi di ITL (135 milioni di EUR). Lo stabilimento ha iniziato ad operare nel 1973 e attualmente ha una capacità di 1 milione di tonnellate all'anno. Parte dell'allumina prodotta viene utilizzata nella vicina fonderia di alluminio primario di Alcoa, di cui Eurallumina è l'unico fornitore.
6. Il consumo di olio pesante da parte di Eurallumina è stato di 255 812 000 kg nel 1998 e di 262 114 000 kg nel 1999.
7. Le esportazioni italiane di allumina verso il resto dell'Unione europea sono state di 125 000 tonnellate (13,5 % della produzione) nel 1998 e di 76 000 tonnellate (7,8 % della produzione) nel 1999.

⁽¹²⁾ GU L 102 del 25.4.1996, pag. 40.

⁽¹³⁾ GU L 182 del 10.7.1997, pag. 22.

⁽¹⁴⁾ GU L 331 del 23.12.1999, pag. 73.

⁽¹⁵⁾ GU L 84 del 23.3.2001, pag. 23.

⁽¹⁶⁾ Cfr. ad esempio caso COMP/M.1693 Alcoa/Reynolds.

⁽¹⁷⁾ Comalco è una affiliata al 100 % di Rio Tinto, il quale a sua volta è un gruppo minerario internazionale che nel 2000 ha realizzato un fatturato di circa 10 miliardi di USD.

⁽¹⁸⁾ Glencore è un gruppo di risorse diversificato con attività a livello mondiale nei settori della estrazione, fonderia, raffinazione, lavorazione e commercializzazione di minerali e metalli, prodotti energetici e prodotti agricoli. Nel 2000 il suo fatturato è stato di 48 miliardi di USD.

⁽⁷⁾ JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

⁽⁸⁾ JO C 72 du 10.3.1994, p. 3.

⁽⁹⁾ JO C 37 du 3.2.2001, p. 3.

⁽¹⁰⁾ GU L 316 del 31.10.1992, pag. 19.

⁽¹¹⁾ GU L 321 del 23.12.1993, pag. 29.

8. Con lettere del 10 giugno 1998, 17 luglio 2000 e 27 settembre 2000 la Commissione aveva già chiesto all'Italia di fornirle informazioni utili per poter valutare la compatibilità con gli articoli 87 e 88 del trattato CE della succitata esenzione dall'accisa sugli oli minerali.
9. Nelle risposte fornite il 20 luglio 1998 e il 7 dicembre 2000, le autorità italiane hanno ribadito che l'esenzione era indispensabile per assicurare un costo competitivo nella produzione di allumina. Esse hanno inoltre sottolineato il fatto che la Sardegna è una regione fortemente svantaggiata, priva di accesso a gas naturale, e che le eventuali conseguenze della chiusura dell'impianto di allumina in termini di occupazione per la regione sarebbero state estremamente gravi. Esse hanno anche ribadito che l'esenzione risale al 1990⁽¹⁹⁾ e che la direttiva del Consiglio, su cui si basa, aveva già tenuto conto degli aspetti di aiuto di Stato.
- ## 2. VALUTAZIONE
10. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, la decisione di avvio del procedimento d'indagine formale esprime sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed esprime i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune.
11. Per quanto riguarda la natura di aiuto di Stato della misura in causa ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, valgono le considerazioni che seguono.
12. È chiaro che l'esenzione dall'accisa conferisce un vantaggio all'impresa beneficiaria che è posta in situazione finanziaria più favorevole delle altre imprese che utilizzano oli minerali in altre industrie o regioni.
13. È inoltre evidente che l'esenzione è finanziata attraverso risorse di Stato, giacché lo Stato rinuncia ad un certo gettito che altrimenti avrebbe percepito.
14. L'esenzione si applica unicamente a determinate imprese (quelle che producono allumina) ubicate in una regione specifica (Sardegna). Pertanto essa favorisce talune imprese o talune produzioni ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Inoltre, vi è una sola società produttrice di allumina in Sardegna, più precisamente la Eurallumina SpA.
15. Come si è già detto, l'allumina viene esportata dall'Italia verso il resto dell'Unione europea, il che produce effetti sugli scambi intracomunitari.
16. Infatti, l'esenzione dall'accisa sugli oli minerali utilizzati come combustibile per la produzione di allumina di Eurallumina riduce il costo di un elemento di produzione importante recando un vantaggio all'impresa beneficiaria rispetto ad altri produttori UE di allumina nell'ambito UE e quindi può provocare distorsioni di concorrenza. La tesi, sostenuta dalle autorità italiane secondo cui il mercato di allumina è un mercato mondiale ed Eurallumina detiene una quota limitata di mercato, non può confutare la distorsione di concorrenza. Inoltre, la presunta dimensione limitata di Eurallumina non tiene conto del fatto che l'allumina prodotta in Sardegna viene suddivisa tra le società madri (il gruppo Rio Tinto e il gruppo Glencore), le quali a loro volta gestiscono altri impianti di allumina in altre parti del mondo.
17. Quanto alla compatibilità della misura in questione con il mercato comune, nella fattispecie non si applicano né le deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 2, del trattato, né quelle contenute nel regolamento sulle esenzioni⁽²⁰⁾.
18. Quanto all'eventuale applicabilità di altre esenzioni di cui all'articolo 87, paragrafo 3, del trattato, valgono le considerazioni che seguono.
19. Dato che riduce le spese correnti di Eurallumina, l'aiuto in questione costituisce un aiuto al funzionamento che, di norma, è vietato.
20. Ai sensi del punto 4.15 degli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale⁽²¹⁾, in via eccezionale però possono essere concessi aiuti di questo tipo nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), purché essi siano giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura e purché il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare. Spetta allo Stato membro dimostrare l'esistenza degli svantaggi e quantificarne l'importanza (punto 4.15). Inoltre, gli aiuti al funzionamento devono essere limitati nel tempo e decrescenti (punto 4.17).
21. Nella fattispecie non sembra che tali condizioni siano soddisfatte. Benché la Sardegna sia ammissibile in virtù della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), le autorità italiane non hanno dimostrato l'esistenza di particolari svantaggi né ne hanno quantificato l'importanza al fine di giustificare la concessione dell'aiuto al funzionamento. Inoltre, l'esenzione non sembra essere né limitata nel tempo né di ordine decrescente. La Commissione ritiene che un periodo di 16 anni [dal 1990⁽²²⁾ fino alla fine del 2006 se questa è la volontà delle autorità italiane dato che occorre l'unanimità per ridurre tale termine] è un periodo troppo lungo per poter essere considerato «limitato». D'altro canto non vi è alcuna riduzione progressiva del vantaggio.
22. Gli aiuti al funzionamento sono esaminati anche dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente sotto forma di sgravi fiscali da imposte ambientali⁽²³⁾.

⁽¹⁹⁾ Legge 12 novembre 1990 n. 331.

⁽²⁰⁾ Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001; regolamento (CE) n. 68/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001.

⁽²¹⁾ GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9.

⁽²²⁾ Cfr. punto 9.

⁽²³⁾ GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3.

23. Inizialmente, le accise sugli oli minerali non erano destinate ad essere uno strumento di politica ambientale. Tuttavia, nella comunicazione sulle tasse ed imposte ambientali nel mercato unico ⁽²⁴⁾, la Commissione ha riconosciuto che «per essere considerato “ambientale” un tributo dovrebbe avere una base imponibile che abbia manifesti effetti negativi sull'ambiente». Siccome gli oli minerali hanno un manifesto effetto negativo sull'ambiente, le accise sugli oli minerali possono essere considerate tasse ambientali ai fini dell'applicazione della disciplina per la tutela dell'ambiente.
24. In ogni caso, in questa fase del procedimento, non risulta che siano soddisfatte le condizioni contenute nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. Secondo il punto 3.4 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente in vigore tra marzo 1994 e febbraio 2001 ⁽²⁵⁾, aiuti al funzionamento sotto forma di esenzione dal pagamento di tasse ambientali devono compensare solamente costi di produzione aggiuntivi, e devono essere temporanei ed in principio digressivi. Analogamente, il punto 53 della disciplina attualmente in vigore stabilisce che «se le riduzioni riguardano un'imposta armonizzata a livello comunitario e l'imposta nazionale è inferiore o pari al minimo comunitario, la Commissione considera che non si giustificano esenzioni per periodi prolungati». In tal caso, le esenzioni concesse sono soggette ad una durata limitata di cinque anni (punti 45 e 46). Nella fattispecie la Commissione rileva che il periodo di cinque anni è di gran lunga superato e che l'aiuto non è stato né progressivamente ridotto né limitato a costi aggiuntivi.
25. Quanto alla tesi sostenuta dalle autorità italiane, secondo cui la direttiva del Consiglio su cui si basa l'esenzione già aveva tenuto conto degli aspetti di aiuto di Stato, la Commissione osserva che le precitate decisioni del Consiglio (cfr. punto 2) non possono pregiudicare l'esito di eventuali procedimenti intentati a norma degli articoli 87 e 88 del trattato allo stesso titolo che le decisioni adottate dalla

Commissione a norma dell'articolo 88 non le consentono di derogare alle disposizioni di diritto comunitario diverse da quelle relative all'applicazione dell'articolo 87.1 del trattato. Questa tesi non può quindi essere accettata. In ogni caso, la Commissione terrà in dovuto conto il fatto che la decisione adottata dal Consiglio il 12 marzo 2001, sulla base di una proposta della Commissione, ha esteso la deroga in oggetto. In questo rispetto, la Commissione rileva che questa decisione del Consiglio non pregiudica l'applicazione delle regole relative agli aiuti di Stato ⁽²⁶⁾.

3. CONCLUSIONE

26. Tenuto conto di quanto precede, la Commissione dubita che l'aiuto in questione soddisfi le condizioni necessarie per dichiararlo compatibile con il mercato comune e ha quindi deciso di avviare nei suoi confronti il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE.
27. La Commissione invita pertanto l'Italia a presentarle le proprie osservazioni e a fornirle ogni informazione utile ai fini della valutazione della misura entro un mese dalla data di ricezione della presente. La Commissione invita inoltre le autorità italiane a trasmettere senza indugio copia della presente lettera al beneficiario potenziale dell'aiuto.
28. La Commissione ricorda al governo italiano che informerà gli interessati attraverso la pubblicazione della presente lettera di una sintesi della stessa nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Informerà inoltre gli interessati nei paesi EFTA firmatari dell'accordo SEE, attraverso la pubblicazione di un avviso nel supplemento SEE della *Gazzetta ufficiale* e informerà infine l'Autorità di vigilanza EFTA inviando le copie della presente. Tutti gli interessati anzidetti saranno invitati a presentare osservazioni entro un mese dalla data di detta pubblicazione.»

⁽²⁴⁾ COM(97) 9 def. del 26.3.1997.

⁽²⁵⁾ GU C 72 del 10.3.1994, pag. 3.

⁽²⁶⁾ Il quinto considerando della decisione 2001/224/CE del Consiglio recita: «la presente decisione non pregiudica l'esito di eventuali procedimenti in materia di distorsione e di funzionamento del mercato unico, che potrebbero essere in particolare intentati a norma degli articoli 87 e 88 del trattato. Essa non dispensa gli Stati membri, a norma dell'articolo 88 del trattato, dall'obbligo di comunicare alla Commissione gli aiuti di Stato che possono essere istituiti.»