

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 15 dicembre 2009

relativa alla misura «esenzione dal versamento di un'imposta ambientale per i produttori di ceramica» alla quale i Paesi Bassi intendono dare esecuzione C 5/09 (ex N 210/08)

[notificata con il numero C(2009) 9972]

(Il testo in lingua olandese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2010/402/UE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

europea il 25 aprile 2009 ⁽³⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni in merito all'aiuto di cui trattasi.

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato ⁽¹⁾ gli interessati a presentare osservazioni conformemente a detto articolo e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

(4) Il 26 maggio 2009, i Paesi Bassi hanno presentato i loro commenti sulla decisione della Commissione di avviare il procedimento.

(5) La Commissione ha ricevuto osservazioni in merito da parte degli interessati. Essa le ha trasmesse ai Paesi Bassi offrendo l'opportunità di commentarle ed ha ricevuto i relativi commenti con lettera del 7 luglio 2009.

I. PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 24 aprile 2008 i Paesi Bassi hanno notificato l'intenzione di introdurre un'esenzione dall'imposta sull'energia applicata al gas naturale per la fabbricazione di prodotti ceramici. Con lettera del 6 giugno 2008, la Commissione ha chiesto un complemento d'informazione, che i Paesi Bassi hanno fornito con lettera del 16 settembre 2008. Il 16 ottobre 2008 ha avuto luogo una riunione fra i servizi della Commissione e rappresentanti delle autorità olandesi. Con lettera del 17 novembre 2008 la Commissione ha formulato ancora una serie di domande, a cui i Paesi Bassi hanno risposto con lettera del 19 dicembre 2008.

(2) Con lettera dell'11 febbraio 2009 la Commissione ha informato i Paesi Bassi della propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽²⁾ riguardo all'aiuto in oggetto.

(3) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione*

(6) Il 7 ottobre 2009 è stata indirizzata una lettera ai Paesi Bassi per chiarire la situazione relativa allo stato del procedimento, e, a titolo di cortesia, è stato chiesto ai Paesi Bassi di presentare entro il 13 ottobre i commenti che desideravano fossero presi in considerazione dalla Commissione nella decisione definitiva.

(7) In seguito a una richiesta dei Paesi Bassi tale termine è stato prorogato fino al 1° novembre 2009 con lettera del 16 ottobre 2009. I Paesi Bassi hanno risposto alla Commissione con lettera del 30 ottobre 2009.

II. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLA MISURA D'AIUTO

(8) I Paesi Bassi prelevano un'imposta sul consumo di prodotti energetici conformemente alla Legge relativa alle imposte a favore dell'ambiente ⁽⁴⁾, applicando una tariffa decrescente in base al livello di consumo dell'impresa ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ GU C 96 del 25.4.2009, pag. 16.

⁽²⁾ Dal 1° dicembre 2009 gli articoli 87 e 88 del trattato CE sono diventati gli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»). Le rispettive disposizioni sono identiche. Ai fini della presente decisione i riferimenti agli articoli 107 e 108 TFUE si intendono, se d'applicazione, come riferimento agli articoli 87 e 88 del trattato CE.

⁽³⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁴⁾ Dal 1° gennaio 1996 l'imposta sull'energia rientra nella Legge relativa alle imposte a favore dell'ambiente, e viene percepita sul gas naturale, l'elettricità e gli oli minerali. Le tariffe applicate sono in relazione alla quantità di energia consumata.

⁽⁵⁾ I Paesi Bassi hanno introdotto le seguenti tariffe per l'imposta sull'energia applicabile al gas naturale (dati del 2009) per un produttore di mattoni rappresentativo nel paese: 0-5 000 m³: 0,1580 EUR/m³; 5 000-170 000 m³: 0,1385 EUR/m³; 170 000-1 000 000 m³: 0,0384 EUR/m³; 1 000 000-10 000 000 m³: 0,0122 EUR/m³; > 10 000 000 m³: 0,0080 EUR/m³.

- (9) La misura d'aiuto riguarda l'introduzione, da parte dei Paesi Bassi, di un'esenzione fiscale per la fornitura del gas naturale utilizzato negli stabilimenti per la produzione di prodotti ceramici. La proposta esenzione dall'imposta sull'energia riguarda solo il gas utilizzato dall'industria ceramica olandese a fini produttivi e non si applica al gas impiegato in altri processi mineralogici che hanno luogo nei Paesi Bassi ⁽⁶⁾.
- (10) L'esenzione prevista verrebbe introdotta tramite una modifica dell'attuale legislazione, la Legge relativa alle imposte a favore dell'ambiente.
- (11) Secondo la notifica, i mezzi di bilancio stanziati ammontano a 4 milioni di EUR all'anno per gli anni 2008-2013.
- (12) La misura ha una durata illimitata poiché i Paesi Bassi ritengono che non contenga aiuto di Stato.
- (13) I beneficiari di questa misura sono le imprese operanti nell'industria ceramica nei Paesi Bassi ⁽⁷⁾.

- (14) I Paesi Bassi ritengono che l'esenzione fiscale sia necessaria per ripristinare condizioni di concorrenza eque sul mercato interno per l'industria ceramica olandese, che, come hanno spiegato, si trova in una posizione unica rispetto alla concorrenza nei paesi vicini. Per la sua posizione geografica, l'industria ceramica olandese utilizza argilla umida invece dell'argilla secca usata nei paesi circostanti, e per arrivare allo stesso risultato finale avrebbe bisogno di più energia. Inoltre, i concorrenti operanti ad esempio in Belgio, Germania e Svezia sarebbero esonerati da una tale imposta sull'energia.

⁽⁶⁾ Con «processi mineralogici» si intendono i processi classificati nella Nomenclatura generale delle attività economiche nelle Comunità europee sotto il codice DI 26, «Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi», nel regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio, del 9 ottobre 1990, relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee (GU L 293 del 24.10.1990, pag 1). Oltre al procedimento ceramico, questi procedimenti includono ad esempio la produzione di vetro e di cemento.

⁽⁷⁾ I Paesi Bassi hanno dichiarato che l'industria ceramica olandese consiste soprattutto di grandi imprese, spesso multinazionali, con un fatturato complessivo stimato a circa 650-700 milioni di EUR e circa 3 000 dipendenti (nel 2008). Nei Paesi Bassi vi sono più di 60 siti di produzione. La produzione comprende mattoni, tegole, rivestimenti murali e mattonelle in ceramica, prodotti sanitari, ceramica decorativa e porcellana, e pietre refrattarie utilizzate nella siderurgia e nell'industria dell'alluminio. Molti centri di produzione si trovano nella zona di frontiera con la Germania e il Belgio e una larga parte di queste fabbriche appartiene a gruppi industriali con uffici in altri paesi europei.

- (15) I Paesi Bassi hanno confermato l'entrata in vigore della misura solo previa approvazione da parte della Commissione.

III. AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (16) La Commissione nutreva dubbi quanto alla compatibilità della misura prevista col mercato interno, ritenendo, in una prima fase, che l'esenzione fiscale accordata all'industria ceramica olandese non fosse giustificata sulla base della natura e dell'impostazione del sistema tributario nazionale. La misura è stata ritenuta selettiva poiché ne beneficerebbe solo l'industria ceramica olandese, e l'esenzione sarebbe finanziata con risorse statali. Secondo il parere della Commissione la misura, inoltre, falsa o minaccia di falsare la concorrenza ed è tale da incidere sugli scambi fra Stati membri, dato che l'esenzione fiscale prevista, avendo conseguenze dirette sui costi di produzione, migliora la posizione concorrenziale dei beneficiari sui mercati del prodotto rilevanti nel settore ceramico in cui essi operano e in cui avvengono scambi fra gli Stati membri. Ritenendo che la misura contenga aiuti di Stato al settore ceramico olandese, la Commissione ha stabilito che un tale aiuto poteva essere autorizzato solo prendendo in considerazione il capo 4 («Aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali») della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale ⁽⁸⁾, in appresso «disciplina degli aiuti per l'ambiente». Dato che i Paesi Bassi non hanno fornito le informazioni necessarie per poter valutare la misura alla luce di detto capo, la Commissione non ha potuto confermare la compatibilità della misura ed ha informato i Paesi Bassi della decisione di avviare il procedimento.

IV. COMMENTI DEI PAESI BASSI

- (17) I Paesi Bassi hanno notificato il caso principalmente per motivi di certezza del diritto, e hanno chiesto alla Commissione di adottare una decisione che concluda che non sussistano elementi di aiuto.
- (18) I Paesi Bassi ritengono che il carattere selettivo dell'esenzione sia giustificato dalla natura e dall'impostazione del sistema tributario nazionale.
- (19) I Paesi Bassi hanno dichiarato che l'obiettivo dell'imposta sull'energia è quello di tassare l'elettricità e i prodotti energetici utilizzati come combustibili per riscaldamento o come carburante per motori. Essi ritengono quindi che l'introduzione di un'esenzione dall'imposta sull'energia per un procedimento in cui il gas naturale non è utilizzato come combustibile per riscaldamento o come carburante per motori sia conforme alla natura e all'impostazione del quadro di riferimento sotteso, ossia il vigente sistema di tassazione dell'energia. La legislazione che disciplina la tassazione dell'energia contiene per questo un'esenzione per la fornitura di gas naturale non utilizzato come combustibile ⁽⁹⁾. Analogamente, beneficia dell'esenzione dall'imposta sull'energia la fornitura di elettricità per i processi a uso combinato come la riduzione

⁽⁸⁾ GU C 82 dell'1.4.2008, pag. 1.

⁽⁹⁾ Articolo 64, paragrafo 4, della legge sulle tasse a favore dell'ambiente.

chimica e i processi elettrolitici e metallurgici⁽¹⁰⁾. I Paesi Bassi hanno inoltre dichiarato che la legislazione olandese in materia di tassazione del carbone prevede un'esenzione per il carbone non utilizzato come carburante o ad uso combinato⁽¹¹⁾. I Paesi Bassi ritengono appropriata l'introduzione di un'esenzione fiscale per la fornitura di gas naturale utilizzato negli stabilimenti di produzione di prodotti ceramici. Il processo ceramico è in effetti, secondo i Paesi Bassi, comparabile ad un processo misto, poiché il gas naturale non è utilizzato esclusivamente come combustibile per riscaldamento o carburante per motori. I Paesi Bassi hanno anche segnalato che l'esenzione fiscale per la fornitura di gas naturale utilizzato negli stabilimenti per la produzione di prodotti ceramici sarebbe stata integrata in una versione modificata dell'articolo 64 della Legge sulle tasse a favore dell'ambiente, che contiene anche esenzioni per altre forme di uso combinato.

- (20) Riferendosi all'articolo 2, paragrafo 4, lettera b), della direttiva sulla tassazione dell'energia, e al verbale del Consiglio riguardante tale direttiva⁽¹²⁾, i Paesi Bassi hanno spiegato di ritenere conforme alla natura e all'impostazione del sistema olandese di tassazione dell'energia l'aggiunta, nella legislazione nazionale, di una disposizione di esenzione per la fornitura di gas naturale utilizzato per il processo mineralogico interessato, cioè la fabbricazione di ceramica.
- (21) I Paesi Bassi ritengono opportuno introdurre l'esenzione esclusivamente per i processi ceramici e non per tutti i processi mineralogici, poiché il tradizionale processo ceramico si differenzia dagli altri processi mineralogici per il fatto di essere irreversibile (trasformazione dell'argilla in ceramica).
- (22) I Paesi Bassi hanno inoltre evocato la posizione unica dell'industria ceramica olandese rispetto alla concorrenza nei paesi vicini. Per la sua posizione geografica, l'industria ceramica olandese utilizza argilla umida (che trova origine nelle Alpi e si depona nei fiumi dei Paesi Bassi) invece dell'argilla secca usata nei paesi circostanti, e per arrivare allo stesso risultato finale avrebbe bisogno di più energia⁽¹³⁾.
- (23) Secondo i Paesi Bassi i concorrenti operanti ad esempio in Belgio, Germania e Svezia sarebbero esonerati dall'imposta sull'energia. I Paesi Bassi argomentano inoltre che nei Paesi Bassi le tariffe per l'utilizzo del gas naturale sono alte. Anche a tale riguardo l'industria ceramica olandese si troverebbe in una posizione svantaggiata rispetto ai produttori dei paesi vicini.
- (24) Secondo i Paesi Bassi, in base a quanto precede il carattere selettivo dell'esenzione è giustificato dalla natura e dall'impostazione del sistema nazionale di tassazione dell'energia. Per questo i Paesi Bassi ritengono che l'esenzione fiscale in questione non costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (25) Sempre secondo i Paesi Bassi, l'esenzione fiscale prevista permetterebbe di attenuare in una certa misura il preteso pregiudizio subito dall'industria ceramica olandese e di ripristinare in parte per tale settore delle condizioni di concorrenza eque sul mercato interno.
- (26) A titolo sussidiario, i Paesi Bassi hanno chiesto l'autorizzazione della misura in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE. La misura è ritenuta necessaria a causa delle condizioni di concorrenza ineguali sul mercato interno. Essa è considerata proporzionata poiché si applica solo al gas naturale utilizzato negli stabilimenti e non all'elettricità impiegata per la fabbricazione di prodotti ceramici. Lo svantaggio subito dal settore sarà quindi compensato solo in parte: per tale ragione la misura è ritenuta proporzionata. Infine, secondo i Paesi Bassi, l'aiuto non causerà sul mercato interno alcuna incompatibile distorsione della concorrenza.
- (27) Addizionalmente, i Paesi Bassi hanno attirato l'attenzione sul fatto che la direttiva sulla tassazione dell'energia non si applica ai processi mineralogici, tale esclusione essendo conforme alla natura e all'impostazione del sistema tributario. Di conseguenza, gli Stati membri sono liberi di decidere se tassare o meno tali forme di utilizzo dell'energia. La misura proposta non porterebbe ad alcuna distorsione della concorrenza, ma piuttosto ad una maggiore armonizzazione della tassazione sui prodotti energetici nel comune interesse.

⁽¹⁰⁾ Articolo 64, paragrafo 3, della legge sulle tasse a favore dell'ambiente.

⁽¹¹⁾ Articolo 44, paragrafi 1 e 4, della legge sulle tasse a favore dell'ambiente. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51) la direttiva sulla tassazione dell'energia, il carbone ha un uso combinato quando è utilizzato sia come combustibile per riscaldamento che per fini diversi dall'utilizzazione come carburante per motori o come combustibile per riscaldamento.

⁽¹²⁾ Documento del Consiglio 8084/03 ADD 1 Fisc 59 del 3 aprile 2003.

⁽¹³⁾ L'organizzazione interessata VKO (cfr. anche la sezione V) ha argomentato che l'intero processo di produzione nei Paesi Bassi è basato sulla trasformazione dell'argilla umida. Secondo la VKO non è possibile sostituire l'argilla umida con l'argilla secca proveniente dall'estero, anche senza tenere conto dell'impatto del trasporto dell'argilla sull'ambiente. La VKO ha confermato che il settore olandese della ceramica, per la sua specifica posizione geografica, ha bisogno per la produzione di più energia di quanta se ne abbia nei paesi circostanti.

V. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI

- (28) L'associazione di categoria Stichting Verenigde Keramische Organisaties (VKO) ha presentato osservazioni sulla decisione della Commissione di avvio del procedimento. Essa condivide il punto di vista dei Paesi Bassi, secondo il quale l'esenzione è giustificata in base alla natura e all'impostazione del sistema fiscale nazionale e la misura non costituisce aiuto di Stato. Le osservazioni di VKO sono

comparabili a quelle dei Paesi Bassi. Come i Paesi Bassi, VKO ritiene che l'esenzione fiscale non possa essere considerata come una misura ambientale, poiché non persegue alcun obiettivo di questo tipo. Pertanto, secondo la VKO, non sarebbe corretto valutarla alla luce della disciplina degli aiuti per l'ambiente.

VI. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

SUSSISTENZA DELL'AIUTO

- (29) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»

VANTAGGIO

- (30) Secondo i Paesi Bassi la misura non apporta alcun vantaggio, ma limita lo svantaggio di cui soffre l'industria ceramica olandese.
- (31) La Commissione ritiene che l'esenzione fiscale procuri un vantaggio alle imprese operanti nel settore olandese della ceramica e che beneficerebbero della riduzione fiscale, che alleggerirebbe gli oneri che fanno normalmente parte dei costi operativi delle imprese interessate ⁽¹⁴⁾.

RISORSE STATALI E IMPUTABILITÀ ALLO STATO

- (32) I Paesi Bassi ritengono che la misura non sia finanziata mediante risorse statali, poiché il finanziamento dell'esenzione avrebbe un effetto neutro sul bilancio ⁽¹⁵⁾. Non sarebbero quindi implicate risorse pubbliche. Analoga argomentazione è stata avanzata dalla VKO.
- (33) La Commissione ritiene che la misura riguardi un vantaggio fiscale finanziato dallo Stato olandese, e debba quindi essere considerata una perdita di risorse statali. In altre parole, la prevista esenzione fiscale porta ad una perdita di entrate fiscali per lo Stato olandese. Anche se il finanziamento dell'esenzione fosse indirettamente compensato da un aumento della tassazione sull'energia applicabile al gas naturale nella fascia più alta, la conclusione rimarrebbe la stessa. La Commissione osserva che gli stessi Paesi Bassi hanno riconosciuto che la misura, rispetto al sistema fiscale attualmente in vigore, procura un vantaggio stimato di 4 milioni di EUR all'anno, senza che vi sia alcuna compensazione dalla

parte dei beneficiari ⁽¹⁶⁾. La misura proposta va imputata ai Paesi Bassi, poiché deriva direttamente da una modifica della legislazione nazionale in vigore.

SELETTIVITÀ

- (34) Dato che il consumo di energia per i processi mineralogici e alcune altre forme di utilizzo di prodotti energetici e di elettricità sono esclusi dal campo d'applicazione della direttiva sulla tassazione dell'energia ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva stessa, sono gli stessi Stati membri a dover decidere se tassare o meno tali processi e, in caso affermativo, se tassarli integralmente o solo in parte. Tuttavia, indipendentemente dalle disposizioni della direttiva, gli Stati membri rimangono comunque vincolati dall'«acquis» in materia di aiuti di Stato. Ciò significa che la selettività della misura in oggetto, e quindi anche la presenza o meno di un aiuto di Stato, devono essere valutate alla luce della legislazione nazionale in materia di tassazione dell'energia.
- (35) Esiste una giurisprudenza recente ⁽¹⁷⁾ sull'interpretazione del concetto di selettività. Nella sentenza «Gibilterra» viene riconosciuta un'analisi standardizzata degli aiuti di Stato in materia di fiscalità. Il Tribunale ha precisato che tale analisi deve contenere i seguenti elementi: i) la determinazione dell'ambito di riferimento; ii) l'accertamento dell'esistenza di una deroga a tale ambito di riferimento; e iii) l'eventuale giustificazione della deroga in base alla natura e all'impostazione del sistema (in particolare, stabilire se la deroga discende direttamente dai principi informativi o basilari del sistema tributario dello Stato interessato).
- (36) I Paesi Bassi hanno dichiarato che il sistema olandese di tassazione dell'energia (l'ambito di riferimento) mira a tassare l'elettricità e i prodotti energetici utilizzati come combustibili per riscaldamento o come carburante per motori. Ritengono pertanto che esonerare dall'imposta alcuni tipi di utilizzo sia conforme alla natura e all'impostazione del sistema olandese di tassazione dell'energia, considerando 19. L'esenzione supplementare prevista per i processi ceramici rientra a sua volta in questa logica.
- (37) I Paesi Bassi hanno poi argomentato che la deroga all'ambito di riferimento, cioè il trattamento fiscale derogatorio a favore del settore ceramico, è giustificato in base alla differenza oggettiva esistente fra la materia prima utilizzata per la produzione di prodotti ceramici e le materie utilizzate in altri processi mineralogici. Contrariamente ad altri processi mineralogici, il processo ceramico tradizionale è irreversibile.

⁽¹⁴⁾ Cfr. a riguardo l'aiuto di Stato N 820/06 del 7 febbraio 2007, parte 4.

⁽¹⁵⁾ Nella relazione collegata all'emendamento parlamentare che prevede tale esenzione fiscale, viene indicato che l'esenzione sarà finanziata aumentando di 8 centesimi di EUR la tassazione dell'energia applicabile al gas naturale nella fascia più alta.

⁽¹⁶⁾ Allegato 1 della notificazione.

⁽¹⁷⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado del 18 dicembre 2008 nelle cause riunite T-211/04 e T-215/04 (sentenza «Gibilterra»), non ancora pubblicata nella giurisprudenza (la sentenza è stata impugnata, ma ciò non influisce sulle fasi di un'analisi standardizzata di aiuti di Stato come quella di cui sopra).

- (38) La Commissione ha già, in passato, valutato esenzioni dall'imposta sull'energia per i processi mineralogici, in particolare nella decisione relativa al caso N 820/06 del 7 febbraio 2007 riguardante l'esenzione fiscale per determinati processi ad alta intensità energetica in Germania. La Commissione ha stabilito che la misura in questione non costituiva aiuto di Stato. In tal caso la Commissione ha esaminato in particolare la peculiare impostazione del sistema tedesco di tassazione dell'energia, che era conforme alla logica della direttiva sulla tassazione dell'energia consistente nel tassare solo combustibile utilizzato come combustibile per riscaldamento o come carburante per motori. La Germania ha di conseguenza accordato l'esenzione per tutte le forme di uso combinato e tutti i processi mineralogici correnti contemplati dalla direttiva, e ha seguito la stessa impostazione nell'insieme del suo sistema di tassazione dell'energia. Per tale ragione la Commissione ha concluso che l'esenzione fiscale fosse conforme alla natura e all'impostazione del sistema nazionale di tassazione dell'energia.
- (39) L'esenzione fiscale notificata si applica solo all'industria ceramica olandese e, contrariamente alla misura tedesca, non vale per tutti i processi mineralogici. Per tale motivo la Commissione non è convinta che essa discenda direttamente dai principi informatori o basilari del vigente sistema olandese di tassazione dell'energia. Il ragionamento dei Paesi Bassi — e di VKO —, secondo il quale vi è una differenza oggettiva fra la materia prima utilizzata per la fabbricazione di prodotti ceramici e le materie usate in altri processi mineralogici⁽¹⁸⁾, e il collegato carattere irreversibile del processo, non possono spiegare perché — in base all'impostazione del sotteso sistema nazionale di tassazione dell'energia — non potrebbero rientrare nell'esenzione fiscale anche altri processi mineralogici che utilizzano il gas naturale nel processo di produzione, come ad esempio la fabbricazione del vetro. Inoltre, come indicato nel considerando 22 della direttiva sulla tassazione dell'energia, i prodotti energetici dovrebbero essere essenzialmente disciplinati dal quadro comunitario quando sono usati come combustibile per riscaldamento o carburante per motori. È in tale ottica che i processi mineralogici sono esclusi dal campo d'applicazione della direttiva conformemente all'articolo 2, paragrafo 4 della stessa. In tali processi il combustibile non è utilizzato come carburante o per il riscaldamento, ma per sostenere il processo chimico. L'elemento comune per l'esclusione di tutti i processi mineralogici dal campo d'applicazione della direttiva sulla tassazione dell'energia è il fatto che il combustibile è utilizzato per il processo chimico e non per il riscaldamento o come carburante per motori. Un'esenzione fiscale per i processi interessati⁽¹⁹⁾ può essere giustificata solo se applicata a tutta la gamma di processi mineralogici, per garantirne un trattamento coerente⁽²⁰⁾. Come indicato, ciò è conforme al ragionamento seguito dalla Commissione nel caso N

820/06. Il fatto che nei vari processi mineralogici vengano utilizzate o meno materie prime diverse e il carattere irreversibile del processo ceramico sono irrilevanti nel presente contesto.

- (40) Emerge inoltre dai lavori parlamentari sulla normativa che la misura prevista servirebbe a migliorare la posizione concorrenziale internazionale dell'industria ceramica olandese⁽²¹⁾. La giurisprudenza della Corte di giustizia indica che il fatto che una misura avvicini gli oneri delle imprese del settore interessato a quelli dei concorrenti in altri Stati membri non significa che tale misura non costituisca aiuto⁽²²⁾.
- (41) La Commissione ritiene quindi che l'esenzione fiscale sia selettiva poiché favorisce determinate produzioni e, di fatto, determinate imprese, e non può giustificarsi in base all'impostazione del sistema nazionale di tassazione dell'energia.

DISTORSIONE DELLA CONCORRENZA E INCIDENZA SUGLI SCAMBI

- (42) VKO ha contestato la conclusione della Commissione, secondo la quale la misura prevista falsa o minaccia di falsare la concorrenza nel settore ceramico poiché, coprendo una gran parte dei costi operativi, permette ai beneficiari di applicare prezzi inferiori ai loro prodotti ceramici. Secondo VKO, i costi della fornitura e dell'utilizzo dell'energia sono varie volte superiori ai costi dell'imposta sull'energia.
- (43) La Commissione ritiene quest'argomentazione non pertinente. Ricorda a tale riguardo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il miglioramento della posizione concorrenziale di un'impresa beneficiaria di un aiuto di Stato significa generalmente una distorsione della concorrenza rispetto alle altre imprese che non hanno ricevuto un tale aiuto⁽²³⁾. Inoltre, se una misura «minaccia di falsare la concorrenza» rientra già nel campo d'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE. L'esenzione fiscale in questione è tale da poter falsare la concorrenza sui mercati della ceramica poiché porta a una diminuzione dei costi operativi delle imprese beneficiarie. Va inoltre ricordato che il miglioramento della posizione concorrenziale internazionale dell'industria ceramica olandese è proprio l'obiettivo della misura proposta. I Paesi Bassi argomentano che l'esenzione fiscale, almeno in una certa misura, ripristinerebbe eque condizioni di concorrenza per il settore in oggetto nel mercato interno. Ne va logicamente concluso, anche senza dati dettagliati a conferma degli effetti sulle relazioni concorrenziali nel settore ceramico, che su tali mercati la misura potrebbe quindi portare a una distorsione della concorrenza.

⁽¹⁸⁾ I Paesi Bassi hanno menzionato vetro, malta, cemento, gesso e arenaria.

⁽¹⁹⁾ Classificati dai Paesi Bassi, nella notificazione, con il codice NACE DI 26, «Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi».

⁽²⁰⁾ Questo approccio coerente è stato rafforzato col caso tedesco N 820/06, poiché la Germania si è espressamente impegnata ad applicare le stesse modalità anche ad altre forme di uso combinato o a nuovi processi mineralogici, per garantire a tali processi un duraturo trattamento coerente.

⁽²¹⁾ Emendamento del parlamentare Jules Kortenhorst et al. del 21 novembre 2007, atti della Camera dei deputati, anno 2007-2008, 31 205, n. 35.

⁽²²⁾ Sentenza del 2 luglio 1974 nella causa C-173/73, Italia/Commissione, Raccolta 1974, pag. 709.

⁽²³⁾ Sentenza del 17 settembre 1980 nella causa C-730/79, Raccolta 1980, pag. 2671, punti 11 e 12.

(44) I Paesi Bassi hanno dichiarato che l'industria laterizia olandese, che rappresenta l'85-90 % del consumo di gas naturale e di energia del settore olandese della ceramica, impiega circa 1 500 persone. Nel 2008 questo sottosectore aveva un fatturato di circa 370 milioni di EUR. L'industria laterizia olandese esporta circa il 20 % della produzione annua, mentre le importazioni rappresentano l'8 % della produzione annua olandese. Dato il peso dei prodotti, la definizione di mercato rilevante comprende un diametro di circa 250 km intorno agli stabilimenti di produzione. I mercati concorrenti rilevanti per questo sottosectore sono quindi il Regno Unito, la Germania e il Belgio.

(45) Con lettera del 26 maggio 2009 i Paesi Bassi hanno chiesto alla Commissione di quantificare e di avvalorare la conclusione secondo la quale la misura prevista falsa o minaccia di falsare la concorrenza sui mercati rilevanti del settore ceramico, e ciò riferendosi ai dati dell'Ufficio centrale di statistica (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS) che i Paesi Bassi avevano presentato alla Commissione nella prima fase dell'indagine. Si tratta in particolare delle cifre relative alle importazioni e alle esportazioni di mattoni figuranti nelle tabelle 1 e 2.

Tabella 1

Esportazioni di mattoni olandesi in Germania e in Belgio

Anno	Percentuale	Quota in EUR
2007	59 % di un totale di 255 milioni di EUR	150 milioni
2006	64 % di un totale di 234 milioni di EUR	150 milioni
2005	68 % di un totale di 213 milioni di EUR	145 milioni
2004	74 % di un totale di 242 milioni di EUR	180 milioni
2003	82 % di un totale di 234 milioni di EUR	191 milioni
2002	80 % di un totale di 183 milioni di EUR	146 milioni
2001	95 % di un totale di 189 milioni di EUR	180 milioni

(46) Secondo i Paesi Bassi, in relazione alle cifre figuranti nella tabella 1 devono essere prese in considerazione le seguenti circostanze. All'inizio di questo secolo il mercato dell'edilizia ha subito una forte stagnazione in Germania e nei Paesi Bassi (nel 2000/2001 l'industria laterizia tedesca ha registrato un calo del fatturato e delle vendite almeno del 20 %). La situazione dei mercati dell'edilizia nei Paesi Bassi e in Germania si è in seguito risolta, con picchi nel 2006 e nel 2007. Secondo i Paesi Bassi, dai dati della Ziegelverband emerge che l'industria tedesca ha cominciato a riprendersi dal 2004/2005. Dai dati del CBS comunicati, risulta tuttavia secondo i Paesi Bassi che l'esportazione di mattoni olandesi verso la Germania da allora è diminuita. In poche parole, nonostante le consistenti perdite registrate sia dall'industria tedesca che olandese sul mercato tedesco all'inizio del secolo, l'industria

laterizia tedesca ha beneficiato della ripresa del mercato immobiliare in Germania, contrariamente ai produttori di mattoni olandesi. Secondo i Paesi Bassi ciò è confermato dalle cifre figuranti nella tabella 2 riguardanti le importazioni dalla Germania.

Tabella 2

Importazioni dalla Germania ai Paesi Bassi

Anno	Percentuale	Quota in EUR
2007	42 % di un totale di 91 milioni di EUR	36 milioni
2006	25 % di un totale di 101 milioni di EUR	25 milioni
2005	22 % di un totale di 82 milioni di EUR	18 milioni
2004	17 % di un totale di 121 milioni di EUR	21 milioni
2003	16 % di un totale di 110 milioni di EUR	18 milioni
2002	18 % di un totale di 107 milioni di EUR	20 milioni
2001	11 % di un totale di 124 milioni di EUR	14 milioni
2000	12 % di un totale di 155 milioni di EUR	19 milioni

(47) I Paesi Bassi hanno osservato che dalle cifre figuranti nella tabella 2 emerge un forte aumento delle importazioni di mattoni tedeschi nei Paesi Bassi dal 2006/2007. Le cifre comunicate dai Paesi Bassi per il primo trimestre del 2008 confermano questa tendenza. Secondo i Paesi Bassi, il settore ceramico tedesco beneficia dall'agosto 2006 di un'esenzione sull'imposta dell'energia, entrata in vigore il 1° gennaio 2004.

Tabella 3

Esportazioni dai Paesi Bassi verso mercati diversi da Belgio e Germania (soprattutto Regno Unito e Irlanda)

Anno	Percentuale	Quota in EUR
2007	40 % di un totale di 255 milioni di EUR	102 milioni
2006	37 % di un totale di 234 milioni di EUR	86 milioni
2005	32 % di un totale di 213 milioni di EUR	68 milioni
2004	17 % di un totale di 242 milioni di EUR	41 milioni
2003	10 % di un totale di 234 milioni di EUR	23 milioni
2002	18 % di un totale di 183 milioni di EUR	32 milioni
2001	12 % di un totale di 189 milioni di EUR	23 milioni

(48) Riguardo alle cifre figuranti nella tabella 3, i Paesi Bassi hanno osservato che il tasso di cambio (sterlina-euro) particolarmente favorevole è un elemento importante che spiega l'incremento delle esportazioni verso questi paesi. Questo fattore compenserebbe anche gli elevati costi del trasporto.

(49) La Commissione riconosce che da questi dati emerge la diminuita importanza di Germania e Belgio come destinazione delle esportazioni dei mattoni olandesi negli anni 1998-2007, l'aumento del volume delle importazioni di mattoni tedeschi nei Paesi Bassi negli anni 2000-2007, e l'aumento delle esportazioni verso paesi diversi da Germania e Belgio (soprattutto Regno Unito e Irlanda) nel periodo 2001-2007. Per quanto riguarda le cifre fornite per gli altri paesi, e soprattutto per il Regno Unito e l'Irlanda, l'aumento delle esportazioni si spiega grazie al tasso di cambio favorevole.

(50) Anche se queste cifre forniscono informazioni sui flussi commerciali fra i Paesi Bassi e i loro vicini (Germania, Belgio e Regni Uniti) per quanto riguarda il segmento dell'industria laterizia, esse non permettono di concludere che la misura di aiuto non sia di natura tale da poter falsare la concorrenza sui mercati rilevanti dell'industria ceramica. Come sopra indicato, se una misura può portare a una tale distorsione, rientra subito nel campo d'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE.

(51) La misura inciderà probabilmente sugli scambi fra Stati membri poiché i prodotti ceramici sono trattati a livello internazionale, come confermano le statistiche fornite dai Paesi Bassi e figuranti nelle tabelle 1, 2 e 3.

CONCLUSIONI

(52) Alla luce di quanto precede la Commissione ritiene che la misura notificata costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE.

LEGALITÀ DELL'AUTO

(53) I Paesi Bassi hanno ottemperato agli obblighi ad essi incombenti in virtù dell'articolo 108, paragrafo 3 del TFUE notificando l'aiuto prima di dargli esecuzione.

COMPATIBILITÀ DELL'AUTO

OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

(54) La Commissione ritiene che l'esenzione prevista debba essere valutata alla luce della disciplina degli aiuti per l'ambiente. Il capo 4 di tale disciplina — «Aiuti sotto

forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali» — tratta esplicitamente il tipo di esenzione dall'imposta ambientale su cui verte la notifica in oggetto. Tale capo 4 deve essere considerato come esaustivo per la valutazione dell'esenzione fiscale in oggetto. La misura non può quindi essere valutata alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, come invocato dai Paesi Bassi.

(55) I Paesi Bassi concordano con la Commissione sul fatto che la misura prevista debba essere considerata un'esenzione da un'imposta ambientale ai sensi della disciplina degli aiuti per l'ambiente⁽²⁴⁾. Ritengono tuttavia che ciò non basti a farla rientrare nel campo d'applicazione di tale disciplina. Secondo i Paesi Bassi non ricorre la condizione di cui al punto 151 della disciplina, secondo cui è necessario che le misure «contribuiscano, almeno indirettamente, a migliorare il livello di tutela ambientale», poiché l'esenzione prevista non persegue questo fine.

(56) Questo ragionamento non può essere accettato. Sia dal titolo del capo 4 della disciplina degli aiuti per l'ambiente («Aiuti sotto forma di sgravi o esenzioni da imposte ambientali»), sia dalla prima parte del punto 151 — che è identico — risulta che tale capo si applica all'aiuto previsto. Il capo 4 della disciplina stabilisce con precisione a quali condizioni le esenzioni dalle imposte ambientali sono considerate compatibili col mercato interno. Il punto 151 contiene una condizione di compatibilità generale per le esenzioni dalle imposte ambientali accordate ai sensi del capo 4. Come indicato in tale punto 151, le misure d'aiuto possono essere considerate compatibili solo purché «contribuiscano, almeno indirettamente, a migliorare il livello di tutela ambientale».

(57) Per spiegare l'idea di base sottesa al punto 151 della disciplina degli aiuti per l'ambiente, la Commissione osserva che un'eventuale esenzione dall'imposta ambientale può permettere di introdurre o mantenere imposte ambientali nazionali più alte per altre imprese, raggiungendo così almeno un effetto positivo indiretto sull'ambiente⁽²⁵⁾. La Commissione non comprende nessuna delle argomentazioni dei Paesi Bassi e di VKO, quando affermano che l'esenzione proposta contribuirebbe a prorogare l'applicazione dell'imposta olandese sull'energia interessata. I Paesi Bassi affermano, certo, che l'aliquota fiscale nella fascia più alta verrebbe aumentata contestualmente all'entrata in vigore dell'esenzione prevista, ma invocano questo fatto come se da ciò derivasse che detta esenzione non porti a perdite di risorse statali, e non sembrano neanche indicare che per poter attuare un tale aumento è necessaria l'esenzione prevista. Non viene quindi dimostrata la conformità al punto 151 della disciplina degli aiuti per l'ambiente.

⁽²⁴⁾ Come confermato nella lettera del 19 dicembre 2008.

⁽²⁵⁾ A tale riguardo si veda anche il punto 57 della disciplina, che precisa: «Di conseguenza, gli aiuti di questo tipo possono rivelarsi necessari per ovviare indirettamente alle esternalità negative, permettendo di introdurre o tenere in vita più agevolmente imposte ambientali nazionali di livello maggiore».

- (58) I Paesi Bassi sono invitati a fornire informazioni pertinenti per permettere alla Commissione di valutare la compatibilità dell'aiuto sulla base degli appositi criteri di cui al capo 4 della disciplina degli aiuti per l'ambiente, in particolare la necessità e la proporzionalità dell'aiuto e i relativi effetti per il settore della ceramica, come stabilito ai punti 155-159 della disciplina ⁽²⁶⁾.
- (59) Per quanto riguarda la necessità dell'aiuto, la Commissione ha posto una serie di domande specifiche per esaminare se un aumento sensibile dei costi di produzione del settore olandese della ceramica (in seguito all'imposta ambientale) potrebbe essere riversato sui clienti senza portare a un grosso calo delle vendite. Sono state poi chieste informazioni sui seguenti punti: le cifre di vendita del settore della ceramica sui mercati rilevanti negli ultimi 10 anni; l'aliquota dell'imposta sull'energia così come l'importo totale dell'imposta pagata; i costi energetici totali per impresa negli ultimi 10 anni; stime relative all'elasticità dei prezzi del prodotto del settore sui mercati rilevanti; stime del calo delle vendite e/o dei profitti; informazioni sull'andamento dei flussi commerciali nell'industria ceramica olandese, in provenienza e in direzione dei Paesi Bassi così come in provenienza e a destinazione dei mercati geografici rilevanti; le quote di mercato dei beneficiari nei mercati geografici rilevanti, e qualsiasi altro elemento che potrebbe essere utile ai fini della valutazione della possibilità di riversare i costi. La Commissione ha inoltre posto ai Paesi Bassi domande sulla proporzionalità dell'aiuto, richiamandosi al punto 159 della disciplina degli aiuti per l'ambiente.
- (60) In risposta alla lettera della Commissione del 7 ottobre 2009, i Paesi Bassi hanno fornito informazioni riguardanti un ipotetico produttore medio di mattoni olandese ⁽²⁷⁾. I Paesi Bassi hanno dichiarato che non era possibile rispondere alle domande della Commissione per tutti i sottosettori dell'industria ceramica olandese, poiché in alcuni di essi vi è un solo fornitore olandese (mattonelle, condotti ceramici o prodotti ceramici sanitari). Dato che attualmente nei Paesi Bassi sono presenti 13 produttori di mattoni con circa 40 siti di produzione, è stato possibile descrivere una situazione rappresentativa di questo gruppo. Per quanto riguarda altri casi, i Paesi Bassi non hanno ritenuto possibile acquisire in così poco tempo una conoscenza sufficiente dei sottosettori rilevanti, ad esempio quello della ceramica decorativa.
- (61) La Commissione tiene a ricordare che già nella decisione di avvio del procedimento dell'11 febbraio 2009 si spiegava che questi complementi di informazione (compresi i dati sui vari segmenti dell'industria ceramica, quali distinti dai Paesi Bassi) erano già stati chiesti nel corso della prima fase dell'indagine, senza però essere stati forniti.
- (62) La Commissione è d'avviso che delle informazioni su un solo ipotetico produttore medio di mattoni non siano sufficienti ai fini della valutazione della compatibilità dell'esenzione prevista per l'industria ceramica olandese nel suo insieme, dato che un solo produttore medio non può essere considerato rappresentativo di tutto il settore. Come sottolineato dagli stessi Paesi Bassi in relazione ai dati forniti sulle importazioni e le esportazioni, le informazioni in questione riguardano solo il segmento dell'industria laterizia, che non può essere automaticamente utilizzato come modello per individuare le tendenze in altri segmenti della ceramica, in base al ragionamento che ciascun segmento è caratterizzato da specifiche combinazioni prodotti/mercato in cui possono intervenire altri aspetti economici. Nella sua dichiarazione del 24 maggio 2009 VKO è giunta ad una conclusione analoga ⁽²⁸⁾. Non è convincente neppure l'argomentazione secondo la quale non possono essere comunicate informazioni per i sottosettori in cui opera un solo beneficiario. Al contrario, sarebbe stato forse più facile ottenere informazioni su una singola impresa [come recentemente dimostrato in un caso danese ⁽²⁹⁾].

VALUTAZIONE

Osservazioni preliminari

- (60) In risposta alla lettera della Commissione del 7 ottobre 2009, i Paesi Bassi hanno fornito informazioni riguardanti un ipotetico produttore medio di mattoni olandese ⁽²⁷⁾. I Paesi Bassi hanno dichiarato che non era possibile rispondere alle domande della Commissione per tutti i sottosettori dell'industria ceramica olandese, poiché in alcuni di essi vi è un solo fornitore olandese (mattonelle, condotti ceramici o prodotti ceramici sanitari). Dato che attualmente nei Paesi Bassi sono presenti 13 produttori di mattoni con circa 40 siti di produzione, è stato possibile descrivere una situazione rappresentativa di questo gruppo. Per quanto riguarda altri casi, i Paesi Bassi non hanno ritenuto possibile acquisire in così poco tempo una conoscenza sufficiente dei sottosettori rilevanti, ad esempio quello della ceramica decorativa.
- (63) Inoltre, una parte delle informazioni richieste non è stata fornita. Come indicato al considerando 59, sono state ad esempio chieste informazioni sulla necessità e sulla proporzionalità dell'aiuto. Per quanto riguarda la necessità, la Commissione ha chiesto stime relative all'elasticità dei prezzi del prodotto del settore sui mercati rilevanti; stime del calo delle vendite e/o dei profitti; le quote di mercato dei beneficiari nei mercati geografici rilevanti e l'evoluzione delle quote di mercato dei produttori olandesi sui mercati geografici rilevanti. Nonostante i Paesi Bassi si siano visti offrire, con lettera del 9 ottobre 2009, ancora una possibilità di presentare le informazioni mancanti, tali informazioni non sono state fornite.
- (64) In base alle informazioni disponibili, per il segmento dell'industria laterizia può essere effettuata l'analisi in appresso.
- ⁽²⁶⁾ Cfr. la seconda richiesta di informazioni ai Paesi Bassi del 17 novembre 2008 (D/54544).
- ⁽²⁷⁾ I Paesi Bassi hanno fatto sapere di ritenere che tali informazioni si applichino anche agli altri segmenti specifici dell'industria ceramica, e precisano che questo metodo è stato utilizzato anche in un altro contesto, come la legislazione europea (ad esempio E-PRTR, registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti) e studi strategici nazionali (ad esempio NL-BAT, Le migliori tecniche disponibili). La Commissione non ritiene tuttavia che delle informazioni riguardanti un'impresa media del segmento dei laterizi nell'ambito di un'analisi della concorrenza possano essere considerate rappresentative di tutto il settore ceramico.
- ⁽²⁸⁾ La Commissione osserva che la disciplina degli aiuti per l'ambiente non richiede esplicitamente che la valutazione si faccia a livello settoriale o subsettoriale. Gli stessi Paesi Bassi hanno tuttavia indicato, nella fattispecie, che i vari sottosettori rispondono a condizioni di concorrenza diverse. Per questo nel presente caso occorre procedere a una valutazione a livello subsettoriale.
- ⁽²⁹⁾ Aiuto di Stato N 327/08 del 29 ottobre 2009 (non ancora pubblicato).

Necessità dell'aiuto

- (65) Richiamandosi al punto 155 della disciplina degli aiuti per l'ambiente, nell'analizzare i regimi impositivi che comportano elementi di aiuti di Stato sotto forma di sgravi o esenzioni dalle imposte ambientali, la Commissione valuta segnatamente la necessità e la proporzionalità degli aiuti e i relativi effetti nell'ambito dei settori economici interessati.
- (66) Conformemente al punto 158 della disciplina degli aiuti per l'ambiente, per garantire che l'aiuto sia necessario devono essere soddisfatte, cumulativamente, tre condizioni. In primo luogo i beneficiari devono essere selezionati in base a criteri oggettivi e trasparenti e gli aiuti devono essere concessi secondo modalità identiche per tutti i concorrenti operanti nello stesso settore ove essi siano in una situazione fattuale simile [punto 158, lettera a)]; in secondo luogo, l'imposta al netto dello sgravio deve consentire un aumento sostanziale dei costi di produzione [punto 158, lettera b)]; in terzo luogo, deve essere garantito che non è possibile far gravare sul consumatore l'aumento sostanziale dei costi di produzione senza che si verifichi una contrazione notevole delle vendite [punto 158, lettera c)]. A tal fine, lo Stato membro può tra l'altro fornire le stime relative all'elasticità del prezzo del prodotto nel settore interessato nell'ambito del rilevante mercato geografico assieme alle stime del calo delle vendite o dei profitti per le imprese operanti nel settore interessato o appartenenti alla categoria interessata.

Punto 158, lettera a), della disciplina degli aiuti per l'ambiente

- (67) I Paesi Bassi hanno dichiarato che l'esenzione riguarda il processo ceramico, spiegando che possono chiedere l'esenzione tutti i fabbricanti di prodotti ceramici e tutti i concorrenti del settore ceramico (o sullo stesso mercato rilevante, ove essi siano in una situazione fattuale simile) purché soddisfino i seguenti criteri:
- deve essere interessata la fornitura di gas naturale,
 - il gas naturale deve essere utilizzato in impianti per la fabbricazione di prodotti attraverso il calore,
 - i prodotti devono consistere di argilla almeno per il 90 %.
- (68) Questi criteri figurano nel progetto di legge ⁽³⁰⁾. I criteri per la selezione dei beneficiari risultano perciò sia oggettivi che trasparenti.

Punto 158, lettera b), della disciplina degli aiuti per l'ambiente

- (69) Quando, conformemente alla nota 55 della disciplina, il beneficiario è un'impresa a forte consumo di energia ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della direttiva

sulla tassazione dell'energia [quando, cioè, i costi di acquisto dei prodotti energetici ed elettricità sono pari almeno al 3,0 % del valore produttivo ⁽³¹⁾ ovvero l'imposta nazionale sull'energia pagabile è pari almeno allo 0,5 % del valore aggiunto], si ritiene che sia soddisfatta la condizione secondo cui l'imposta al netto dello sgravio deve consentire un aumento sostanziale dei costi di produzione.

- (70) I Paesi Bassi hanno argomentato che i produttori di mattoni appartengono al gruppo degli utenti ad alto consumo di energia poiché i loro costi per l'energia sono pari al 20-30 % dei costi totali di produzione. Nonostante i Paesi Bassi non abbiano indicato più in dettaglio il rapporto fra costi di produzione totali e valore produttivo, si può presupporre che i costi di produzione, in normali condizioni commerciali (cioè quando il valore di vendita dei prodotti è più alto dei costi di produzione), siano inferiori al valore produttivo, poiché il valore produttivo è collegato al fatturato e quindi al prezzo del prodotto venduto. Perciò la quota dei costi energetici nel valore produttivo in normali condizioni commerciali, sarà più bassa della quota dei costi energetici nei costi di produzione indicata dai Paesi Bassi. Ma si può anche presupporre che il valore produttivo non sia tanto più alto dei costi di produzione, in modo da ridurre la parte dei costi energetici dal 20-30 % se i costi di produzione vengono utilizzati come denominatore, a meno del 3 % se viene utilizzato come denominatore il valore produttivo. Pertanto la Commissione parte del presupposto che le imprese nel settore ceramico olandese possano essere considerate «a forte consumo di energia» ai sensi della direttiva sulla tassazione dell'energia, e che sia soddisfatta la condizione dell'aumento sostanziale dei costi ai sensi del punto 158, lettera b), della disciplina degli aiuti per l'ambiente. La Commissione basa pertanto la sua valutazione sulla presunzione legale di cui alla nota 55 della disciplina degli aiuti per l'ambiente.

Punto 158, lettera c), della disciplina degli aiuti per l'ambiente

- (71) Per quanto riguarda la condizione di cui al punto 158, lettera c), della disciplina degli aiuti per l'ambiente, sono state poste domande dettagliate per esaminare se è possibile far gravare sul consumatore l'aumento sostanziale dei costi di produzione senza che si verifichi una contrazione notevole delle vendite. Più precisamente, è stato chiesto ai Paesi Bassi di fornire informazioni sui seguenti aspetti: le cifre di vendita del settore della ceramica sui mercati rilevanti negli ultimi 10 anni; l'aliquota dell'imposta sull'energia così come l'importo totale dell'imposta pagata; i costi energetici totali per impresa negli ultimi 10 anni; stime relative all'elasticità dei prezzi del prodotto nel settore interessato nell'ambito dei mercati rilevanti; stime del calo delle vendite e/o dei profitti; informazioni sull'andamento dei flussi commerciali nell'industria ceramica olandese, in provenienza e in direzione dei

⁽³⁰⁾ Il progetto di legge (che sarà ripreso nell'articolo 64 della legge sulle tasse a favore dell'ambiente) menziona prodotti ceramici consistenti esclusivamente o quasi esclusivamente di argilla.

⁽³¹⁾ Conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della direttiva sulla tassazione dell'energia, per «valore produttivo» si intende la cifra d'affari, compresi i sussidi direttamente legati al prezzo del prodotto, maggiorata o diminuita delle variazioni degli stock di prodotti finiti, dei lavori in corso e dei beni e dei servizi acquistati a fini di rivendita, meno gli acquisti di beni e servizi fatti a fini di rivendita.

Paesi Bassi così come in provenienza e a destinazione dei mercati geografici rilevanti; le quote di mercato dei beneficiari nei mercati geografici rilevanti, e qualsiasi altro elemento che potrebbe essere utile ai fini della valutazione della possibilità di riversare i costi (come descritto ai considerando 59 e 63).

- (72) I Paesi Bassi hanno confermato che in linea di principio riversare i costi rilevanti è possibile, anche se diventa sempre più difficile. I produttori che non sono riusciti a farlo, gli anni scorsi hanno cessato le attività o sono falliti. I Paesi Bassi non hanno tuttavia presentato alcuna prova di un legame causale fra i costi dell'imposta e la cessazione delle attività di queste imprese. La Commissione osserva che incombe allo Stato membro fornire le necessarie informazioni a sostegno delle proprie argomentazioni.
- (73) I Paesi Bassi hanno poi affermato che l'elasticità dei prezzi per la domanda di mattoni è limitata, ma non hanno fornito alcun dato concreto a sostegno di queste dichiarazioni.
- (74) I Paesi Bassi hanno dichiarato che la concorrenza nel settore dei laterizi, in seguito alle importazioni di prodotti dello stesso tipo di concorrenti di altri Stati membri, aumenta continuamente, e che la quota di mercato del mattone olandese è in calo. A tale riguardo i Paesi Bassi hanno fornito dati sulle importazioni e sulle esportazioni in allegato alla lettera del 30 ottobre 2009⁽³²⁾, da cui risulta che le importazioni dalla Germania negli anni passati sono aumentate e che le esportazioni dai Paesi Bassi verso Germania e Belgio sono diminuite. Come causa principale i Paesi Bassi menzionano il fatto che i produttori esteri di mattoni, diversamente dai produttori olandesi, beneficiano di esenzioni dall'imposta sull'energia.
- (75) In linea di principio un aiuto di Stato — comprese le esenzioni da imposte ambientali — non può comunque essere giustificato dall'esistenza di misure analoghe in altri Stati membri. Se una tale giustificazione venisse accettata, ciò significherebbe che l'esistenza di misure statali in uno Stato membro autorizzerebbe gli altri Stati membri ad adottare misure di compensazione per arginare le conseguenze negative per la propria industria. Misure di ritorsione di questo tipo non possono venire accettate nell'ottica degli aiuti di Stato. Invece della corsa ai sussidi, il vero rimedio contro le conseguenze negative degli aiuti di Stato è il mantenimento delle regole relative agli aiuti di Stato stessi, comprese le disposizioni della disciplina degli aiuti per l'ambiente. Pertanto la misura notificata non può assolutamente venire giustificata come legittimo rimedio contro un presunto aiuto in un altro Stato: la sua approvazione dipende invece dalla dimostrazione di un sostanziale aumento dei costi e

dell'impossibilità di far gravare tali costi sul consumatore.

- (76) In base alle informazioni fornite la Commissione può concludere che, nell'industria laterizia, nonostante le restrizioni in termini di costi di trasporto, che limitano il mercato geografico del mattone a un cerchio del diametro di 250 km, avvengono scambi fra Stati membri. I Paesi Bassi hanno dichiarato che il 20 % della produzione annua di mattoni viene esportata. I dati forniti hanno permesso alla Commissione di calcolare un valore approssimativo per l'intensità degli scambi⁽³³⁾ pari al 75 %. Mancando dati coerenti, tale intensità degli scambi è stata calcolata sulla base di dati del 2007 per i flussi di scambio e sulla base di dati del 2008 per il fatturato. Ciò potrebbe indicare che il settore incontra difficoltà nel riversare la pressione fiscale imposta dai Paesi Bassi. La dichiarazione dei Paesi Bassi, secondo la quale finora l'imposta è stata riversata, e il fatto che le esportazioni del settore laterizio olandese nel periodo interessato dai dati forniti siano aumentate (passando da 189 milioni di EUR nel 2001 a 255 milioni di EUR nel 2007), contraddicono tuttavia l'affermazione secondo cui il settore incontra difficoltà nel riversare l'aumento dei costi. In mancanza di informazioni e di cifre più precise, un'analisi più definitiva nella fattispecie non è possibile.
- (77) I Paesi Bassi non hanno inoltre fornito alcun dato di mercato pluriennale a sostegno dell'affermazione che la quota di mercato del settore laterizio è in diminuzione, e questo nonostante le ripetute richieste della Commissione di comunicare anche le quote di mercato dei beneficiari sui mercati geografici rilevanti.
- (78) Le altre informazioni richieste, ma non comunicate, per valutare la possibilità di riversare i costi, sono le seguenti: cifre di vendita della ceramica, in volume e in valore, per anno, per un'impresa media su ciascun mercato rilevante, per i 10 anni passati (per il segmento del laterizio è stato indicato nei Paesi Bassi un fatturato annuo di 370 milioni di EUR, ma non sono stati forniti dati per i volumi; sulla base di informazioni storiche, il fatturato annuo del segmento della ceramica decorativa è stato stimato a 7-10 milioni di EUR); l'importo annuo totale dell'imposta sull'energia pagato da un'impresa sul mercato rilevante negli ultimi 10 anni (i Paesi Bassi hanno fornito solo dati per un'impresa media di mattoni nel 2009); stime relative all'elasticità dei prezzi del prodotto sui mercati del prodotto e sui mercati geografici rilevanti; stime del calo delle vendite e/o dei profitti per le imprese operanti su questi mercati, e l'evoluzione delle quote di mercato dei produttori olandesi sui mercati geografici rilevanti. Inevasa è rimasta anche la richiesta della Commissione di dati sull'andamento dei flussi commerciali nel settore ceramico olandese (cioè le importazioni nei Paesi Bassi dai mercati geografici rilevanti e le esportazioni dai Paesi Bassi verso questi mercati): non è stato fornito alcun dato

⁽³²⁾ Gli stessi dati sono stati aggiunti alla lettera del 16 settembre 2008.

⁽³³⁾ L'intensità degli scambi è il valore totale delle esportazioni e delle importazioni diviso per il valore totale del fatturato e delle importazioni sul rispettivo mercato.

pluriennale sul totale delle importazioni ed esportazioni dell'industria ceramica (né alcuna informazione sull'evoluzione, nel corso degli anni, del fatturato di questo settore). Non è quindi possibile trarre una chiara conclusione quanto al livello dell'intensità degli scambi, e per il settore laterizio si può solo rinviare al valore approssimativo di cui al considerando 76.

- (79) Per quanto riguarda gli altri segmenti da essi menzionati (tegole, condotti fognari, prodotti sanitari, rivestimenti murali e mattonelle in ceramica, materiale refrattario, porcellana e ceramica decorativa), i Paesi Bassi rinviano alle informazioni fornite per l'impresa media nel settore laterizio. Per ogni segmento vengono inoltre forniti dati molto limitati. Nella lettera del 16 settembre 2008 i Paesi Bassi hanno specificato la dimensione del mercato geografico rilevante (per tutti i segmenti) e la quota, espressa in punti percentuali, della produzione nazionale importata ed esportata, menzionando le varie destinazioni delle esportazioni⁽³⁴⁾. Le informazioni dettagliate per segmento, che la Commissione aveva chiesto, come indicato al considerando 78, non sono state fornite.

⁽³⁴⁾ I Paesi Bassi hanno fornito le seguenti informazioni specifiche in merito ai vari sottosectori che compongono l'industria ceramica (allegato alla lettera del 16 settembre 2008), senza che sia possibile, però, determinare chiaramente a che anno si riferiscono i dati. Dalla descrizione generale dell'industria ceramica si potrebbe concludere che anche i dati per segmento si riferiscono al 2008. Industria laterizia — Ha un fatturato di circa [...] (*) EUR e impiega circa [...] persone. L'industria laterizia olandese esporta circa il [...] % della sua produzione annua. Le importazioni sono pari al [...] % circa della produzione annua olandese. Il mercato geografico viene definito come un cerchio di un diametro di [...] km intorno all'impresa, per il peso dei mattoni, e comprende quindi [...], [...] e [...]. Tegole in ceramica — Non è stato comunicato alcun fatturato. Questo segmento dà lavoro a circa [...] persone. N. il [...] % circa della produzione annua viene esportato, principalmente in paesi circostanti. Le importazioni sono pari al [...] % e riguardano prodotti degli stessi paesi vicini. Il mercato geografico viene definito come un cerchio di [...] km intorno all'impresa, per il peso dei prodotti, e comprende quindi [...] e [...]. Condotti fognari — Vi è un solo produttore, che ha due siti di produzione. Per il peso del prodotto, il mercato geografico rilevante occupa un raggio di [...] km intorno all'impresa, anche se è stato comunicato che essa esporta in tutta Europa. Prodotti sanitari — Non è stato comunicato alcun fatturato; questo segmento conta comunque circa [...] dipendenti. Il [...] % circa della produzione annua olandese viene esportato, mentre il [...] % viene importato. Il mercato geografico rilevante è definito come un raggio di [...] km intorno all'impresa. Il produttore fa parte di un gruppo europeo. Materiali refrattari — Questo segmento è quasi esclusivamente orientato internazionalmente. Vi lavorano circa [...] persone. Esso esporta il [...] % circa della produzione annua, e importa il [...] % circa. Piastrelle in ceramica — Questo segmento impiega circa [...] persone, ed esporta il [...] % della produzione annua. Le importazioni sono pari al [...] % della produzione annua. I principali paesi importatori nell'UE sono [...], [...] e [...]. Al di fuori dell'UE i principali importatori sono [...] e [...]. Ceramica decorativa — Questo segmento ha 4 siti di produzione e impiega circa [...] persone. Il [...] % della produzione annua viene esportato mentre il [...] % circa della produzione annua olandese viene importato. Sulla base di dati storici, il fatturato di questo segmento viene stimato a circa [...] milioni di EUR (approssimativamente [...] % del fatturato totale stimato per l'industria ceramica nei Paesi Bassi).

(*) Informazioni riservate.

- (80) Sulla base delle informazioni disponibili la Commissione non può concludere che un aumento dei costi di produzione per i produttori olandesi di ceramica non possa essere riversato sui clienti senza che si verifichi una contrazione notevole delle vendite. Occorre pertanto concludere che i Paesi Bassi non hanno dimostrato di soddisfare il requisito del punto 158, lettera c), della disciplina degli aiuti per l'ambiente.

CONCLUSIONI RELATIVE ALLA NECESSITÀ DELLA MISURA PROPOSTA

- (81) La Commissione ritiene pertanto che in base alle informazioni fornite non si possa concludere che la misura prevista è necessaria per l'industria ceramica olandese. Solo per questa ragione occorre anche concludere che la misura è incompatibile col mercato interno.

Proporzionalità dell'aiuto

- (82) Per quanto riguarda la proporzionalità, ogni beneficiario, ai sensi del punto 159 della disciplina degli aiuti per l'ambiente deve soddisfare una delle condizioni seguenti:

- a) deve corrispondere una parte dell'imposta nazionale complessivamente equivalente alle prestazioni ambientali di ciascun beneficiario paragonate a quelle ottenute con la tecnica più vantaggiosa all'interno del SEE. I beneficiari possono al massimo ottenere una riduzione pari all'aumento dei costi di produzione indotto dall'imposta utilizzando la tecnica più vantaggiosa e che non è possibile far gravare sul consumatore;
- b) deve corrispondere almeno il 20 % dell'imposta nazionale, a meno che non sia giustificata un'aliquota inferiore;
- c) può concludere accordi con lo Stato membro interessato, in forza dei quali si impegna a conseguire obiettivi di tutela ambientale aventi effetti equivalenti a quelli in applicazione delle lettere a) o b) o del livello comunitario minimo di imposizione.

- (83) I Paesi Bassi hanno confermato che il criterio di cui al punto a) non è stato rispettato, e che non è stato affrontato neanche il criterio di cui al punto c). Per quanto riguarda il criterio di cui al punto b) — e cioè che il beneficiario deve corrispondere almeno il 20 % dell'imposta nazionale, a meno che non sia giustificata un'aliquota inferiore —, i Paesi Bassi hanno dichiarato che tutti i beneficiari, insieme, non pagherebbero tale minimo del 20 % dell'imposta (nazionale) sull'energia (le entrate derivano ad esempio dalla tassa sull'elettricità che le imprese tuttora pagano). Data l'entità del settore, secondo i Paesi Bassi di fatto si paga molto meno. A tale riguardo i Paesi Bassi hanno ancora una volta indicato che l'applicazione dell'esenzione dell'imposta sull'energia al gas naturale per i prodotti ceramici annulla la distorsione della concorrenza, poiché crea condizioni concorrenziali eque per tutti gli stabilimenti ceramici sul mercato interno.

- (84) Il punto b) si riferisce all'aliquota dell'imposta nazionale sull'energia e non al 20 % dell'importo totale di questa imposta, pagata dai contribuenti per vari prodotti energetici. La misura notificata riguarda un'esenzione totale dall'aliquota di imposizione nazionale sul gas naturale, il che significa che la percentuale minima di cui al punto 159, lettera b), della disciplina degli aiuti per l'ambiente non viene raggiunta. I Paesi Bassi, inoltre, non hanno dimostrato che si tratterebbe solo di una «limitata distorsione della concorrenza» per giustificare un'aliquota meno elevata, semplicemente perché non hanno fornito i dati di mercato richiesti sulla posizione concorrenziale dell'industria in oggetto. Sulla base delle informazioni fornite non si può quindi concludere che tale criterio sia rispettato.

CONCLUSIONI SULLA PROPORZIONALITÀ DELLA MISURA PROPOSTA

- (85) La Commissione ritiene pertanto che in base alle informazioni fornite non si possa concludere che la misura prevista per l'industria ceramica olandese sia proporzionata.

VII. CONCLUSIONE

- (86) La Commissione constata che l'esenzione fiscale prevista, che si configura come aiuto al funzionamento, non corrisponde a nessuna delle deroghe al divieto generale relativo agli aiuti di Stato sancito nel TFUE, e che è quindi incompatibile col mercato comune. I Paesi Bassi non possono quindi dare esecuzione alla misura,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La misura d'aiuto nella forma di esenzione dall'imposta sull'energia applicata al gas naturale, cui i Paesi Bassi intendono dare esecuzione in favore dell'industria ceramica olandese, è incompatibile con il mercato comune.

A detto aiuto non può pertanto essere data esecuzione.

Articolo 2

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione i Paesi Bassi informano la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi.

Articolo 3

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15 dicembre 2009.

Per la Commissione

Neelie KROES

Membro della Commissione