

DECISÃO DA COMISSÃO

de 15 de Dezembro de 2009

relativa a uma medida de auxílio proposta pelos Países Baixos que isenta os produtores de cerâmica de um imposto ambiental C 5/09 (ex N 210/08)

[notificada com o número C(2009) 9972]

(Apenas faz fé o texto em língua neerlandesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2010/402/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e, nomeadamente, o seu artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações nos termos da disposição acima referida ⁽¹⁾ e tendo em conta tais observações,

Considerando que:

União Europeia ⁽³⁾. A Comissão convidou os interessados a apresentarem as suas observações relativamente à medida em apreço.

(4) Em 26 de Maio de 2009, os Países Baixos apresentaram as suas observações relativamente à decisão da Comissão de dar início ao procedimento.

(5) A Comissão recebeu igualmente comentários de outras partes interessadas, os quais transmitiu aos Países Baixos para que tivessem oportunidade de reagir. Os Países Baixos responderam por carta de 7 de Julho de 2009.

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 24 de Abril de 2008, os Países Baixos notificaram a sua intenção de isentar os produtos cerâmicos do imposto sobre a energia aplicável ao gás natural. Em 6 de Junho de 2008, a Comissão solicitou informações adicionais, às quais os Países Baixos responderam por carta de 16 de Setembro de 2008. Em 16 de Outubro de 2008, realizou-se uma reunião entre os serviços da Comissão e representantes das autoridades dos Países Baixos. Em 17 de Novembro de 2008, a Comissão formulou um conjunto de perguntas adicionais, às quais os Países Baixos responderam por carta de 19 de Dezembro de 2008.

(2) Por carta de 11 de Fevereiro de 2009, a Comissão informou os Países Baixos da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») em relação a este auxílio ⁽²⁾.

(3) Em 25 de Abril de 2009, a decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da*

(6) Em 7 de Outubro de 2009, a Comissão escreveu aos Países Baixos a fim de esclarecer o estatuto processual do caso e, a título de cortesia, solicitou que apresentassem, até 13 de Outubro de 2009, quaisquer observações que desejassem que a Comissão tivesse em conta antes de tomar a sua decisão final.

(7) Os Países Baixos requereram um prazo mais alargado e, por carta de 16 de Outubro de 2009, este foi prorrogado até 1 de Novembro de 2009. A resposta dos Países Baixos chegou por carta de 30 de Outubro de 2009.

II. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

(8) Os Países Baixos tributam o consumo de produtos energéticos ao abrigo da Lei da Fiscalidade Ambiental ⁽⁴⁾, que prevê a aplicação de uma taxa degressiva com base nos níveis de consumo das empresas ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ JO C 96 de 25.4.2009, p. 16.

⁽²⁾ A partir de 1 de Dezembro de 2009, os artigos 81.º e 82.º do Tratado CE passaram a ser os artigos 101.º e 102.º, respectivamente, do TFUE. A substância de ambos os artigos manteve-se inalterada. Para efeitos da presente decisão, deve considerar-se que as referências aos artigos 101.º e 102.º do TFUE são feitas, quando apropriado, aos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE.

⁽³⁾ Ver nota 1.

⁽⁴⁾ O imposto sobre a energia encontra-se previsto na Lei da Fiscalidade Ambiental (*Wet belastingen op milieugrondslag*) desde 1 de Janeiro de 1996 e aplica-se ao gás natural, à electricidade e aos óleos minerais. As taxas são fixadas em função da quantidade de energia consumida.

⁽⁵⁾ Os Países Baixos apresentaram as seguintes taxas para o imposto sobre a energia aplicado ao gás natural consumido por um produtor de tijolos representativo no país (dados de 2009): 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) Com a medida de auxílio em apreço, os Países Baixos concederiam uma isenção fiscal para o abastecimento de gás natural utilizado em instalações de fabrico de produtos de cerâmica. A isenção proposta aplicar-se-ia exclusivamente ao gás natural utilizado pela indústria neerlandesa de cerâmica para fins de produção e não ao gás utilizado para outros processos mineralógicos realizados nos Países Baixos ⁽⁶⁾.
- (10) A isenção proposta seria efectuada por meio de uma alteração à Lei da Fiscalidade Ambiental actualmente em vigor.
- (11) Segundo a notificação, o orçamento anual eleva-se a 4 milhões de EUR para o período 2008-2013.
- (12) A medida tem duração ilimitada, uma vez que os Países Baixos consideram que não constitui um auxílio estatal (ver a secção IV mais à frente).
- (13) Os beneficiários da medida seriam as empresas da indústria da cerâmica nos Países Baixos ⁽⁷⁾.
- (14) Os Países Baixos consideram que a isenção fiscal se torna necessária para restabelecer a indústria neerlandesa da cerâmica, condições de concorrência equitativa no mercado interno. Os Países Baixos referem-se à posição particular da indústria neerlandesa da cerâmica, quando comparada com a dos concorrentes dos países vizinhos. Dada a sua situação geográfica, a indústria neerlandesa da cerâmica utiliza argila húmida, ao passo que os países circundantes usam argila seca, que necessita de menos energia para obter o mesmo resultado final. Além disso, os Países Baixos argumentam que os produtores concorrentes da Bélgica, Alemanha ou Suécia, por exemplo, estão isentos de qualquer imposto do género sobre a energia.

⁽⁶⁾ Neste contexto, a expressão «processos mineralógicos» designa os processos que, nos termos do Regulamento (CEE) n.º 3037/90 do Conselho, de 9 de Outubro de 1990, relativo à nomenclatura estatística das actividades económicas na Comunidade Europeia (JO L 293 de 24.10.1990, p. 1), se encontram classificados na nomenclatura NACE sob o código DI 26, «Fabricação de outros produtos minerais não metálicos». Nestes incluem-se também, para além dos processos cerâmicos, a produção de vidro ou cimento, por exemplo.

⁽⁷⁾ Segundo os dados fornecidos pelos Países Baixos, a indústria da cerâmica daquele país é constituída principalmente por empresas de grande dimensão, por vezes multinacionais, com um volume de negócios total estimado em cerca de 650-700 milhões de EUR, empregando aproximadamente 3 000 pessoas (em 2008). Existem mais de 60 locais de produção nos Países Baixos. Entre os produtos incluem-se tijolos, telhas, azulejos e ladrilhos cerâmicos, produtos sanitários, faiança decorativa e porcelana, bem como tijolos refractários para aplicações na indústria siderúrgica e do alumínio. Muitos dos locais de produção situam-se nas regiões de fronteira com a Alemanha ou a Bélgica e pertencem em grande parte a grupos industriais com sucursais em outros países europeus.

- (15) Os Países Baixos confirmaram que a medida só entrará em vigor depois da Comissão o autorizar.

III. A DECISÃO DE DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

- (16) A Comissão manifestou dúvidas sobre se o auxílio proposto seria compatível com o mercado interno, uma vez que considerou, a título preliminar, que a isenção fiscal a conceder à indústria neerlandesa da cerâmica não tinha justificação na natureza e na estrutura global do sistema fiscal nacional. A medida afigurava-se selectiva, uma vez que beneficiaria exclusivamente a indústria neerlandesa da cerâmica, sendo a isenção financiada com recursos estatais. Além disso, a medida falseava ou ameaçava falsear a concorrência e afectava o comércio entre os Estados-Membros, visto que a isenção fiscal proposta teria um impacto directo nos custos de produção e melhorava, por conseguinte, a posição concorrencial dos beneficiários nos mercados do produto relevantes do sector da cerâmica, onde desenvolvem as suas actividades e que estavam abertos ao comércio intracomunitário. A Comissão considerou que a medida constituiria um auxílio estatal concedido à indústria neerlandesa da cerâmica e concluiu que só haveria lugar à aprovação de um tal auxílio se este preenchesse os critérios do capítulo 4 («Auxílios sob forma de reduções ou isenções dos impostos ambientais») do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente ⁽⁸⁾ (a seguir designado por «Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente» ou «o Enquadramento»). Uma vez que os Países Baixos não tinham facultado a informação necessária a uma apreciação nesses termos, a Comissão não pôde confirmar a compatibilidade da medida e decidiu, por conseguinte, dar início ao procedimento formal de investigação.

IV. OBSERVAÇÕES APRESENTADAS PELOS PAÍSES BAIXOS

- (17) Os Países Baixos declararam ter procedido à notificação principalmente por razões de segurança jurídica, solicitando à Comissão que confirmasse que a medida não constituía um auxílio estatal.
- (18) Os Países Baixos consideraram que o carácter selectivo da isenção tinha justificação na natureza e na estrutura global do sistema fiscal nacional.
- (19) A finalidade do imposto sobre a energia consistia em tributar a electricidade e os produtos energéticos utilizados como combustível de aquecimento ou de motor. Por conseguinte, integrar no sistema de tributação da energia uma isenção para um processo em que o gás natural não é utilizado para nenhum desses fins está em conformidade com a natureza e a estrutura global do quadro de referência subjacente, designadamente o regime de fiscalidade em vigor no domínio da energia. A legislação em matéria de tributação da energia exonerava o abastecimento de gás natural que não fosse utilizado como combustível ⁽⁹⁾. O fornecimento de electricidade para processos com duplo emprego, como a redução química e os

⁽⁸⁾ JO C 82 de 1.4.2008, p. 1.

⁽⁹⁾ Artigo 64.º, n.º 4, da Lei da Fiscalidade Ambiental.

processos electrolíticos e metalúrgicos, beneficiava igualmente da isenção do imposto sobre a energia ⁽¹⁰⁾. Também na legislação relativa à tributação do carvão se aplicava uma isenção sempre que o carvão não fosse usado como combustível e ainda no caso do carvão de duplo emprego ⁽¹¹⁾. Fazia sentido acrescentar uma isenção fiscal para o abastecimento do gás natural utilizado nas instalações de produção de produtos de cerâmica. O processo cerâmico seria comparável a um processo de duplo emprego, dado que o gás natural não era utilizado exclusivamente como combustível de aquecimento ou de motor. Os Países Baixos salientaram que a isenção fiscal para o abastecimento de gás natural usado em instalações de produção de produtos de cerâmica deveria incluir-se numa versão alterada do artigo 64.º da Lei da Fiscalidade Ambiental, a mesma disposição que concedia a isenção às restantes formas de duplo emprego.

(20) Os Países Baixos remeteram para o artigo 2.º, n.º 4, alínea b), da Directiva Tributação da Energia ⁽¹²⁾, e para as actas do Conselho relativas à mesma Directiva, afirmando que seria conforme à natureza e à estrutura global do sistema fiscal neerlandês acrescentar uma disposição que isentasse o abastecimento de gás natural utilizado no processo mineralógico aqui em apreço, ou seja, o fabrico de produtos de cerâmica.

(21) Faria sentido isentar unicamente os processos cerâmicos, e não todos os processos mineralógicos, porque, ao contrário destes, o processo cerâmico tradicional é irreversível (ao transformar a argila em cerâmica).

(22) Os Países Baixos referiram ainda a posição singular da indústria neerlandesa da cerâmica quando comparada com a posição dos concorrentes dos países circundantes. Devido à sua situação geográfica, a indústria da cerâmica do país utiliza argila húmida (proveniente dos Alpes e depositada nos rios nos Países Baixos), ao passo que os países circundantes usam argila seca, que necessita de menos energia para obter o mesmo resultado final ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Artigo 64.º, n.º 3, da Lei da Fiscalidade Ambiental.

⁽¹¹⁾ Artigo 44.º, n.ºs 1 e 3, da Lei da Fiscalidade Ambiental. Nos termos do artigo 2.º, n.º 4, alínea b), da Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p. 51) («Directiva Tributação da Energia»), o carvão tem «duplo emprego» quando é utilizado como combustível de aquecimento e, simultaneamente, para outros fins além de combustível de motor e de aquecimento.

⁽¹²⁾ Documento 8084/03 ADD 1 Fisc 59 do Conselho, de 3 de Abril de 2003.

⁽¹³⁾ Uma parte interessada, a VKO (ver também secção V *infra*), declarou que a produção nos Países Baixos se baseava inteiramente na transformação de argila húmida. Substituir a argila húmida por argila seca proveniente do estrangeiro não era uma opção viável, ainda que se ignorasse o impacto ambiental do transporte da argila. A VKO confirmou que, devido à sua localização geográfica específica, a produção de cerâmica necessitava de mais energia nos Países Baixos do que nos países vizinhos.

(23) Além disso, os produtores concorrentes na Bélgica, Alemanha ou Suécia, por exemplo, estavam isentos de qualquer imposto do mesmo género sobre a energia. Acresce ainda o nível elevado dos preços praticados nos Países Baixos para a utilização do gás natural, que colocava em desvantagem a indústria neerlandesa da cerâmica quando comparada com a produção do mesmo sector nos países vizinhos.

(24) Na opinião dos Países Baixos, estes factores demonstravam que a selectividade da medida se justificava devido à natureza e à estrutura global do regime fiscal neerlandês no domínio da energia. Por conseguinte, os Países Baixos consideravam que a isenção fiscal não constituía um auxílio estatal na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(25) A isenção fiscal proposta suprimiria, em certa medida, a desvantagem da indústria neerlandesa da cerâmica, restabelecendo assim parcialmente as condições de concorrência equitativas desse sector no mercado interno.

(26) Em alternativa, os Países Baixos solicitaram à Comissão que autorizasse o auxílio com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. O auxílio afigurava-se necessário devido às condições de concorrência desiguais no mercado interno. Era proporcional porque a medida só se aplicaria ao gás natural usado nas instalações de produção e não à electricidade consumida na produção de produtos de cerâmica. Compensaria apenas uma parte da desvantagem do sector e, por conseguinte, devia considerar-se proporcional. Por último, não daria azo a uma distorção da concorrência incompatível com o mercado interno.

(27) Adicionalmente, os Países Baixos argumentaram que a Directiva Tributação da Energia não se aplicava a processos mineralógicos, dado que ia ao encontro da natureza e da estrutura global do sistema fiscal excluir do âmbito da Directiva os processos mineralógicos. Consequentemente, ficaria ao critério dos Estados-Membros tributar ou não estas formas de utilização da energia. A medida proposta não causaria distorção da concorrência, permitindo antes uma maior harmonização da tributação dos produtos energéticos, o que seria do interesse da Comunidade.

V. OBSERVAÇÕES ENVIADAS PELAS PARTES INTERESSADAS

(28) Uma organização profissional, a VKO (*Stichting Verenigde Keramische Organisaties*), enviou observações relativamente à decisão da Comissão de dar início ao procedimento. Tal como os Países Baixos, a VKO considerava que a natureza e a estrutura global do sistema fiscal do país justificavam a isenção do imposto e, por conseguinte, que a

medida não constituía um auxílio estatal. As observações da VKO assemelhavam-se às dos Países Baixos. Tal como os Países Baixos, a VKO considerava que as isenções fiscais não podiam ser consideradas como uma medida ambiental, já que não cumpriam quaisquer objectivos ambientais. Como tal, não seria correcto apreciar a medida com base no Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente.

VI. APRECIÇÃO DO AUXÍLIO

EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO

- (29) O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE estabelece que «são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

VANTAGEM

- (30) Segundo os Países Baixos, a medida não confere qualquer vantagem, compensando a desvantagem a que está sujeita a indústria neerlandesa da cerâmica.
- (31) A Comissão considera que a isenção fiscal confere uma vantagem às empresas que operam no sector da cerâmica nos Países Baixos, pois estas seriam beneficiadas por uma redução dos impostos na medida em que, como consequência da medida, veriam diminuídos os encargos que, de outra forma, teriam de incluir nos seus custos operacionais ⁽¹⁴⁾.

RECURSOS ESTATAIS E IMPUTABILIDADE AO ESTADO

- (32) Os Países Baixos consideram que a medida não seria financiada por meio de recursos estatais, uma vez que o financiamento da isenção não se repercute no orçamento ⁽¹⁵⁾, não implicando assim recursos públicos. A VKO apresenta um argumento semelhante.
- (33) A Comissão defende que a medida envolve um benefício fiscal a financiar pelo Estado neerlandês, o que implica a perda de recursos estatais. Por outras palavras, a isenção fiscal proposta tem como consequência a perda de receitas fiscais para o Estado neerlandês. É uma conclusão que se manteria mesmo se o financiamento da isenção fosse, efectivamente, compensado indirectamente por um aumento, para o escalão mais elevado, da taxa do imposto sobre a energia aplicável ao gás natural. A Comissão salienta que os Países Baixos reconheceram que, comparando com o actual sistema fiscal, a medida permite um benefício de 4 milhões de EUR anuais, segundo as esti-

mativas, sem qualquer contrapartida da parte dos beneficiários ⁽¹⁶⁾. A medida proposta pode ser imputada aos Países Baixos, já que resulta directamente de uma alteração à legislação nacional em vigor.

SELECTIVIDADE

- (34) O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva Tributação da Energia estabelece que a directiva não se aplica ao consumo de energia utilizada nos processos mineralógicos nem a determinados outros usos de produtos energéticos e de electricidade. Por conseguinte, fica ao critério do Estado-Membro tributar ou não esses processos e, se o fizer, tributar na íntegra ou só parcialmente. Todavia, independentemente da directiva, os Estados-Membros estão sempre vinculados pelo acervo comunitário em matéria de auxílios estatais, o que significa que a selectividade da medida em apreço e, por essa via, a existência de um auxílio estatal, serão apreciadas à luz do regime nacional de fiscalidade no domínio da energia.
- (35) Existe jurisprudência recente relacionada com a interpretação da selectividade. O acórdão *Gibraltar* aceitou uma análise normalizada em matéria de auxílios estatais para os casos que envolvam fiscalidade ⁽¹⁷⁾. O Tribunal declarou a necessidade de uma análise que consista em: (i) determinar o quadro de referência, (ii) determinar a derrogação desse quadro de referência e (iii) determinar se a natureza e o regime geral do sistema justificam a derrogação (ou seja, se a derrogação decorre directamente dos princípios de base ou orientadores do sistema fiscal do Estado-Membro em causa).
- (36) Os Países Baixos esclareceram que o seu sistema fiscal em matéria de energia — o quadro de referência em questão — tem por finalidade tributar a electricidade e os produtos energéticos usados como combustível para aquecimento ou motores. Como tal, os Países Baixos advogam que está de acordo com a natureza e a estrutura global do seu regime fiscal para a energia isentar do imposto determinados tipos de utilização, tal como se explica no considerando 19. Segundo os Países Baixos, a isenção adicional que agora se introduz para os processos cerâmicos coaduna-se com este sistema global.
- (37) Os Países Baixos argumentam ainda que a divergência em relação ao quadro de referência, ou seja, a diferença de tratamento fiscal a favor da indústria da cerâmica, se justifica devido à distinção objectiva entre a matéria-prima utilizada na produção de cerâmica e as matérias usadas noutros processos mineralógicos. Ao contrário dos restantes processos mineralógicos, o processo cerâmico tradicional é irreversível.

⁽¹⁴⁾ Ver decisão relativa à medida de auxílio estatal N 820/06, 7 de Fevereiro de 2007, secção 4.

⁽¹⁵⁾ O memorando explicativo da emenda parlamentar que prevê esta isenção fiscal estabelece que a mesma deve ser financiada com o aumento, de 0,08 EUR, da taxa do imposto sobre a energia aplicável ao gás natural no escalão mais elevado.

⁽¹⁶⁾ Anexo 1 da notificação.

⁽¹⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância proferido nos processos apensos T-211/04 e T-215/04, *Gibraltar*, 18 de Dezembro de 2008, ainda não publicado (foi interposto recurso do acórdão, mas este não diz respeito às etapas da análise normalizada dos auxílios estatais acima referida).

- (38) Não se trata da primeira vez que a Comissão se pronuncia sobre isenções de impostos sobre a energia para processos mineralógicos: fê-lo, designadamente, na sua decisão de 7 de Fevereiro de 2007, no processo N 820/06, relativo às isenções fiscais para certos processos de elevado consumo energético na Alemanha. Nesse caso, a Comissão decidiu que a medida não constituía um auxílio estatal. Analisou, em especial, a lógica interna do sistema fiscal alemão no domínio da energia, que estava em consonância com a abordagem assumida na Directiva Tributação da Energia, segundo a qual o combustível apenas seria tributado quando utilizado como combustível de motor ou de aquecimento. A Alemanha, de modo coerente, isentou todos os casos de duplo emprego e todos os processos mineralógicos viáveis abrangidos pela directiva, seguindo assim a mesma abordagem em todo o sistema fiscal para a energia. A Comissão concluiu que a isenção fiscal se coadunava com a natureza e a estrutura global do sistema nacional de fiscalidade no domínio da energia.
- (39) A isenção fiscal da notificação em apreço aplica-se exclusivamente à indústria neerlandesa de cerâmica e, ao contrário da medida alemã, não abrange todos os processos mineralógicos. Por conseguinte, a Comissão não está persuadida de que a isenção proposta decorra directamente dos princípios de base, ou orientadores, do sistema de fiscalidade neerlandês no domínio da energia. Os Países Baixos e a VKO argumentam que existe uma diferença objectiva entre a matéria-prima utilizada na produção de cerâmica e as matérias usadas noutros processos mineralógicos⁽¹⁸⁾, sendo o processo cerâmico irreversível. Contudo, este raciocínio não explica, na verdade, em termos da estrutura do sistema nacional de tributação da energia subjacente, por que motivo outros processos mineralógicos que também utilizam gás natural nos respectivos processos de produção, como o fabrico de vidro, não seriam elegíveis para a isenção. Acresce que, tal como se explica no vigésimo segundo considerando da Directiva Tributação da Energia, os produtos energéticos devem estar sujeitos a um quadro regulamentar comunitário, essencialmente quando utilizados como combustível de motor ou de aquecimento. Foi nesse sentido que o artigo 2.º, n.º 4, da Directiva excluiu os processos mineralógicos. Nestes processos, considera-se que o combustível é um auxiliar do processo químico e não um combustível de motor ou de aquecimento. O elemento comum à exclusão de todos os processos mineralógicos do âmbito da Directiva Tributação da Energia, por conseguinte, consiste no facto de o combustível estar a ser utilizado no processo químico e não como combustível de aquecimento ou de motor. Só se justificaria uma isenção fiscal para os processos que aqui estão em causa⁽¹⁹⁾ se esta se aplicasse a todos e quaisquer processos mineralógicos, ficando assim salvaguardada a igualdade de tratamento⁽²⁰⁾. Como referido, esse tratamento estaria em consonância com o raciocínio da Comissão no

processo N 820/06. O facto de os diferentes processos mineralógicos poderem recorrer a diferentes matérias-primas e de o processo cerâmico poder ser irreversível são considerações irrelevantes neste contexto.

- (40) Além disso, o historial parlamentar da Lei da Fiscalidade Ambiental revela que o objectivo da medida pretendida consiste em melhorar a posição concorrencial internacional da indústria da cerâmica nos Países Baixos⁽²¹⁾. A jurisprudência do Tribunal de Justiça deixa patente que o facto de uma medida poder aproximar os encargos de um sector em especial aos dos seus concorrentes noutros Estados-Membros não invalida que constitua um auxílio⁽²²⁾.
- (41) Por conseguinte, a Comissão considera que a isenção fiscal é selectiva, na medida em que favorece certas produções e, efectivamente, certas empresas, não podendo justificar-se com base na estrutura global do sistema nacional de tributação da energia.

DISTORÇÃO DA CONCORRÊNCIA E EFEITOS SOBRE O COMÉRCIO

- (42) A VKO contestou a conclusão da Comissão que reconhecia que, uma vez que a medida proposta cobriria uma parte considerável dos custos operacionais, permitindo assim aos beneficiários cobrar um preço inferior pelos seus produtos de cerâmica, falsearia ou ameaçaria falsear a concorrência nos mercados de cerâmica relevantes. Segundo a VKO, os custos de abastecimento e utilização da energia são várias vezes superiores ao custo do imposto sobre a energia.
- (43) Para a Comissão, este argumento é irrelevante. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a melhoria da posição concorrencial de uma empresa devido a uma medida de auxílio estatal denota, em geral, uma distorção da concorrência, tendo em conta que as outras empresas concorrentes não beneficiam do mesmo apoio⁽²³⁾. Além disso, uma medida é abrangida pelo âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE quando «ameaça falsear a concorrência». A isenção fiscal em apreço é susceptível de distorcer a concorrência nos mercados de produtos cerâmicos, uma vez que resulta na redução dos custos operacionais do beneficiário. Acresce ainda que o objectivo da medida proposta consiste, com efeito, em melhorar a posição concorrencial internacional da indústria da cerâmica nos Países Baixos. Os Países Baixos declararam que a isenção fiscal restabeleceria, pelo menos em certa medida, as condições de concorrência equitativas para esta indústria no mercado interno. Pela mesma ordem de ideias, deve-se concluir, mesmo sem dados pormenorizados que fundamentem o seu efeito sobre a concorrência no sector da cerâmica, que a medida tem o potencial de distorcer a concorrência nos mercados relevantes de produtos cerâmicos.

⁽¹⁸⁾ Os Países Baixos enumeram o vidro, a argamassa, o betão, o gesso e o sílico-calcário.

⁽¹⁹⁾ Na notificação, os Países Baixos classificam-nos sob o código NACE DI 26, «Fabricação de outros produtos minerais não metálicos».

⁽²⁰⁾ No processo alemão N 820/06, essa coerência viu-se reforçada pelo facto de a Alemanha ter decidido expressamente tratar de igual modo qualquer outro duplo emprego, ou outros processos mineralógicos de que tivesse conhecimento, garantindo assim a igualdade de tratamento de todos os processos mineralógicos.

⁽²¹⁾ Emenda apresentada por Jules Kortenhorst, Membro da Câmara Baixa, *et al.*, de 21 de Novembro de 2007, *Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008*, 31 205, nr.35.

⁽²²⁾ Acórdão de 2 de Julho de 1974 no processo C-173/73 *Comissão/Itália*, Colectânea 1974, p. 709.

⁽²³⁾ Acórdão de 17 de Setembro de 1980 no processo C-730/79 *Philip Morris Holland/Comissão*, Colectânea 1980, n.ºs 11 e 12, p. 2671

- (44) Os Países Baixos explicaram que a indústria de produção de tijolos no país, responsável por 85 %-90 % do consumo de gás natural e energia da indústria neerlandesa da cerâmica, emprega cerca de 1 500 pessoas. Em 2008, este subsector registou um volume de negócios de aproximadamente 370 milhões de EUR. A indústria de tijolos neerlandesa exporta cerca de 20 % da sua produção anual, ao passo que o nível de importações equivale a 8 % da mesma. Dado o peso dos tijolos, o mercado relevante estende-se até um círculo de cerca de 250 km das instalações onde são produzidos. Os mercados concorrentes relevantes para este subsector são, por conseguinte, o Reino Unido, a Alemanha e a Bélgica.
- (45) Na sua carta de 26 de Maio de 2009, os Países Baixos solicitaram à Comissão que quantificasse e fundamentasse a sua conclusão de que a medida proposta falseava ou ameaçava falsear a concorrência nos mercados relevantes no sector da cerâmica, remetendo para os dados do Instituto Central de Estatísticas neerlandês (*Centraal Bureau voor de Statistiek*) que os Países Baixos haviam apresentado à Comissão na fase preliminar da investigação e, em especial, para os números dos Quadros 1 e 2 relativos à importação e exportação de tijolos.

Quadro 1

Exportação de tijolos neerlandeses para a Alemanha e a Bélgica

Ano	Percentagem	Valor em EUR
2007	59 % de um total de 255 milhões de EUR	150 milhões de EUR
2006	64 % de um total de 234 milhões de EUR	150 milhões de EUR
2005	68 % de um total de 213 milhões de EUR	145 milhões de EUR
2004	74 % de um total de 242 milhões de EUR	180 milhões de EUR
2003	82 % de um total de 234 milhões de EUR	191 milhões de EUR
2002	80 % de um total de 183 milhões de EUR	146 milhões de EUR
2001	95 % de um total de 189 milhões de EUR	180 milhões de EUR

- (46) Segundo os Países Baixos, os valores do Quadro 1 têm de ser interpretados à luz das circunstâncias que a seguir se expõem. No início do presente século, deu-se uma forte estagnação dos mercados da construção de habitações na Alemanha e nos Países Baixos (em 2000/2001, a indústria produtora de tijolos alemã sofreu perdas de quase 20 % do volume de negócios e das vendas). Posteriormente, a situação no mercado habitacional neerlandês e alemão registou melhorias, com picos em 2006 e 2007. De acordo com os Países Baixos, os dados da Federação Alemã da Indústria do Tijolo (*Ziegelverband*) revelam que a indústria alemã recuperou a partir de 2004/2005. Não obstante, os Países Baixos observam que os números do Instituto Central de Estatísticas neerlandês apresentados demonstram que, desde essa altura, a exportação de tijolos neerlandeses para a Alemanha tem vindo a diminuir. Em suma, no início do século, tanto a indústria alemã como a neerlandesa registaram fortes perdas no mercado

alemão, mas o sector do tijolo alemão beneficiou com a recuperação do mercado imobiliário na Alemanha, ao contrário dos produtores neerlandeses de tijolos. De acordo com os Países Baixos, esse facto é confirmado pelos números das importações provenientes da Alemanha, que se apresentam no Quadro 2.

Quadro 2

Importações da Alemanha para os Países Baixos

Ano	Percentagem	Valor em EUR
2007	42 % de um total de 91 milhões de EUR	36 milhões de EUR
2006	25 % de um total de 101 milhões de EUR	25 milhões de EUR
2005	22 % de um total de 82 milhões de EUR	18 milhões de EUR
2004	17 % de um total de 121 milhões de EUR	21 milhões de EUR
2003	16 % de um total de 110 milhões de EUR	18 milhões de EUR
2002	18 % de um total de 107 milhões de EUR	20 milhões de EUR
2001	11 % de um total de 124 milhões de EUR	14 milhões de EUR
2000	12 % de um total de 155 milhões de EUR	19 milhões de EUR

- (47) Os Países Baixos salientam que os números do Quadro 2 indiciam um forte crescimento das importações de tijolo alemão para os Países Baixos a partir de 2006/2007. Os valores apresentados pelos Países Baixos para o primeiro semestre de 2008 demonstram que a tendência continuou. De acordo com os Países Baixos, a indústria alemã da cerâmica goza, desde Agosto de 2006, de uma isenção do imposto sobre a energia que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004.

Quadro 3

Exportações dos Países Baixos para outros Estados-Membros que não a Bélgica e a Alemanha (principalmente Reino Unido e Irlanda)

Ano	Percentagem	Valor em EUR
2007	40 % de um total de 255 milhões de EUR	102 milhões de EUR
2006	37 % de um total de 234 milhões de EUR	86 milhões de EUR
2005	32 % de um total de 213 milhões de EUR	68 milhões de EUR
2004	17 % de um total de 242 milhões de EUR	41 milhões de EUR
2003	10 % de um total de 234 milhões de EUR	23 milhões de EUR
2002	18 % de um total de 183 milhões de EUR	32 milhões de EUR
2001	12 % de um total de 189 milhões de EUR	23 milhões de EUR

(48) Relativamente a estes valores, os Países Baixos referiram que um factor importante que ajuda a explicar o aumento das exportações para estes países consiste na taxa de câmbio muito vantajosa entre a libra esterlina e o euro, a qual, argumentam, compensa os elevados custos do transporte.

(49) A Comissão admite que os dados demonstrem que a Alemanha e a Bélgica perderam importância enquanto destinos de exportação dos tijolos neerlandeses entre 1998 e 2007, que as importações de tijolos alemães para os Países Baixos aumentaram entre 2000 e 2007 e que a exportação para outros países além da Alemanha e da Bélgica (principalmente Reino Unido e Irlanda) aumentou no período 2001-2007. Quanto aos números apresentados para outros países, em especial o Reino Unido e a Irlanda, o aumento das exportações deve-se principalmente à taxa de câmbio favorável.

(50) Estes números fornecem informações sobre os fluxos comerciais no segmento dos tijolos entre os Países Baixos e os países circundantes, a Alemanha, a Bélgica e o Reino Unido, mas não permitem concluir que a medida fiscal não seja susceptível de distorcer a concorrência nos mercados relevantes no sector da cerâmica. Para ser abrangida pelo âmbito do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, conforme referido, é suficiente que a medida tenha o potencial de causar essa distorção.

(51) É provável que a medida afecte as trocas comerciais entre Estados-Membros, visto que os produtos cerâmicos são comprados e vendidos internacionalmente, como revela a informação estatística facultada pelos Países Baixos e apresentada nos Quadros 1, 2 e 3.

CONCLUSÃO

(52) Tendo em conta o que acima se expõe, a Comissão considera que a medida notificada constitui um auxílio estatal na acepção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

LEGALIDADE DO AUXÍLIO

(53) Ao notificarem a medida de auxílio antes de a aplicarem, os Países Baixos cumpriram a obrigação imposta pelo artigo 108.º, n.º 3, do TFUE.

COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

INTRODUÇÃO

(54) A Comissão advoga que a isenção proposta deve ser apreciada à luz do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente que refere expressamente, no capítulo 4, o tipo de isenção fiscal em causa nesta notificação: «Auxílios sob forma de reduções ou isenções dos impostos

ambientais». Para efeitos da apreciação desta isenção fiscal, deve-se considerar como exaustivo o capítulo 4 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente. Consequentemente, a medida não pode ser apreciada com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, como pretendiam os Países Baixos.

(55) Os Países Baixos concordam com a Comissão quanto ao facto de a medida dever ser tratada como uma «isenção de um imposto ambiental» na acepção do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente⁽²⁴⁾. Contudo, para os Países Baixos, isso não basta para que a medida seja abrangida pelo âmbito do Enquadramento. Na perspectiva dos Países Baixos, a medida não preenche o requisito do ponto 151 do Enquadramento, que refere uma medida que «contribua, pelo menos indirectamente, para uma melhoria significativa da protecção do ambiente», já que não é esse o objectivo da isenção proposta.

(56) Trata-se de uma linha de raciocínio inaceitável. Tanto o título do capítulo 4 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente («Auxílios sob forma de reduções ou isenções dos impostos ambientais») como a primeira parte do ponto 151 — que é idêntica — tornam claro que este capítulo se aplica, efectivamente, ao auxílio proposto. O capítulo contém disposições detalhadas que explicam as circunstâncias nas quais as isenções dos impostos ambientais são consideradas compatíveis com o mercado interno. O ponto 151 do Enquadramento estabelece uma condição geral para a compatibilidade das isenções dos impostos ambientais ao abrigo do capítulo 4 ao determinar que o auxílio só poderá ser considerado compatível se «contribuir, pelo menos indirectamente, para uma melhoria significativa da protecção do ambiente».

(57) Para esclarecer o raciocínio subjacente ao ponto 151 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente, a Comissão refere que uma isenção proposta de um imposto ambiental pode viabilizar a fixação ou a manutenção de taxas mais elevadas de tributação ambiental para outras empresas no país, podendo assim ter efeitos ambientais positivos, ainda que indirectamente⁽²⁵⁾. A Comissão não entende nenhum dos argumentos avançados pelos Países Baixos ou pela VKO para demonstrar que a isenção proposta contribuiria para a continuação da aplicação do imposto ambiental neerlandês em apreço. Com efeito, os Países Baixos referem que o escalão mais alto da taxa do imposto aumentaria aquando da entrada em vigor da isenção, mas fazem essa afirmação apenas para argumentar que a isenção proposta não daria azo a perda de recursos estatais, sem tentarem alegar sequer que ela seria necessária para viabilizar esse aumento. Não fica assim demonstrado que esteja preenchido o critério do ponto 151 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente.

⁽²⁴⁾ Como confirma a carta de 19 de Dezembro de 2008.

⁽²⁵⁾ Neste contexto, veja-se também o ponto 57 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente, segundo o qual «este tipo de auxílio pode ser necessário para visar as externalidades negativas de forma indirecta, ao facilitar a introdução ou a manutenção de impostos ambientais relativamente elevados a nível nacional».

- (58) A Comissão solicitou informações aos Países Baixos que lhe permitissem apreciar a compatibilidade da medida à luz dos critérios estabelecidos no capítulo 4 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente, com especial ênfase para a necessidade e a proporcionalidade do auxílio e o seu impacto no sector da cerâmica, tal como requerem os pontos 155-159 do Enquadramento ⁽²⁶⁾.
- (59) No que diz respeito à necessidade do auxílio, a Comissão formulou uma série de perguntas específicas para poder apreciar se qualquer aumento substancial dos custos de produção do sector neerlandês da cerâmica (devido ao imposto ambiental) poderá ser repercutido nos clientes sem resultar numa perda de vendas significativa. Foi também solicitada informação sobre os seguintes aspectos em particular: os números das vendas da indústria da cerâmica nos mercados relevantes ao longo dos últimos 10 anos; a taxa do imposto sobre a energia e o montante total do imposto liquidado; os custos totais com a energia por empresa nos últimos 10 anos; estimativas da elasticidade dos preços dos produtos do sector nos mercados relevantes; estimativas das quebras nas vendas ou nos lucros, ou ambos; informação sobre a evolução dos fluxos comerciais, no sector neerlandês da cerâmica, que saem e entram nos Países Baixos e com origem ou destino nos mercados geográficos relevantes; as quotas de mercado dos beneficiários nos mercados geográficos relevantes; e qualquer outro factor eventualmente relevante para avaliar a possibilidade de transferência de custos. A Comissão também questionou os Países Baixos sobre a proporcionalidade do auxílio, fazendo referência ao ponto 159 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente.

APRECIAÇÃO

Observações preliminares

- (60) Em resposta à carta da Comissão de 7 de Outubro de 2009, os Países Baixos facultaram informação relativamente a um hipotético produtor médio de tijolos neerlandês ⁽²⁷⁾. Os Países Baixos declararam ser impossível responder às perguntas da Comissão para todos os subsectores da indústria cerâmica do país porque, em alguns, como no caso das telhas, dos tubos cerâmicos e dos produtos sanitários de cerâmica, não existia mais do que um fornecedor neerlandês. Era possível descrever uma situação representativa dos produtores de tijolos, dado existirem actualmente 13 nos Países Baixos, com cerca de 40 locais de produção. Noutros casos, como o

da faiança decorativa, os Países Baixos consideraram impossível aprofundar suficientemente o conhecimento sobre o subsector relevante dentro de um prazo tão apertado.

- (61) A Comissão salienta que, na decisão de dar início ao procedimento, de 11 de Fevereiro de 2009, afirmara já ter solicitado esta informação adicional durante a fase preliminar de investigação — inclusive sobre os vários segmentos do sector da cerâmica, tal como identificados pelos Países Baixos — mas sem sucesso.
- (62) A Comissão não considera que a informação relativa a um hipotético fabricante médio de tijolos seja suficiente para aferir a compatibilidade da isenção fiscal proposta no que concerne à indústria da cerâmica na totalidade dos Países Baixos, visto que um produtor médio específico não pode ser considerado representativo de toda a indústria. Tal como frisaram os próprios Países Baixos relativamente aos dados relativos à importação e à exportação apresentados à Comissão, a informação relevante diz respeito apenas ao segmento dos tijolos e não pode ser automaticamente utilizada como modelo para as tendências de outros segmentos da indústria da cerâmica, pois cada segmento possui combinações específicas produto/mercado em que intervêm outros factores económicos. Na sua declaração de 24 de Maio de 2009, a VKO tirou uma conclusão semelhante ⁽²⁸⁾. O argumento de que não pode ser fornecida informação sobre subsectores onde só opera um beneficiário não é convincente. Bem pelo contrário, até seria mais fácil obter informação sobre uma única empresa [como ficou patente no recente processo relativo à Dinamarca ⁽²⁹⁾].

- (63) Acresce que parte da informação solicitada não foi disponibilizada. Por exemplo, como refere o considerando 59, a Comissão pediu informação sobre a necessidade e a proporcionalidade do auxílio. Quanto à necessidade, a Comissão solicitou estimativas da elasticidade dos preços dos produtos da indústria nos mercados relevantes, estimativas das quedas das vendas, dos lucros, ou de ambas, as quotas de mercado dos beneficiários nos mercados geográficos relevantes e a evolução das quotas dos fabricantes neerlandeses nesses mercados. A carta da Comissão de 9 de Outubro de 2009 concedeu aos Países Baixos mais uma oportunidade para entregarem a informação em falta, o que nunca aconteceu.

- (64) Com base nas informações disponíveis, pode proceder-se à seguinte análise do segmento dos tijolos.

⁽²⁶⁾ Estas questões foram colocadas no segundo pedido de informações dirigido aos Países Baixos, em 17 de Novembro de 2008 (D/54544).

⁽²⁷⁾ Os Países Baixos afirmaram que consideravam esta informação aplicável aos restantes segmentos da indústria da cerâmica e que o método tinha sido usado noutros contextos, como estudos sobre a legislação europeia (p. ex., sobre o E-PRTR, o Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes) e a gestão nacional (p. ex., sobre as NL-MTD - melhores técnicas disponíveis). Contudo, para efeitos de uma análise da concorrência, a Comissão não crê que a informação relativa a uma empresa média no segmento dos tijolos possa ser considerada representativa de toda a indústria da cerâmica.

⁽²⁸⁾ O Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente não refere expressamente se a apreciação deve ser efectuada ao nível da indústria ou do subsector. Aqui, porém, os próprios Países Baixos indicaram que os diferentes subsectores enfrentam condições concorrenciais diferentes. Assim sendo, para efeitos do caso em apreço, é necessário fazer uma apreciação ao nível dos subsectores.

⁽²⁹⁾ Processo relativo ao auxílio estatal N 327/08, 29 de Outubro de 2009, ainda não publicado.

Necessidade do auxílio

- (65) O ponto 155 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente estabelece que, ao analisar regimes fiscais que integrem elementos de auxílio estatal sob a forma de reduções ou isenções de um imposto ambiental, a Comissão analisará, em especial, a necessidade e a proporcionalidade do auxílio e a sua repercussão nos sectores económicos em causa.
- (66) O ponto 158 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente estabelece que a Comissão considerará o auxílio necessário caso sejam preenchidos os três requisitos seguintes. Primeiro, a escolha dos beneficiários deve assentar em critérios objectivos e transparentes e o auxílio deve ser concedido, em princípio, da mesma forma a todos os concorrentes no mesmo sector, desde que se encontrem numa situação factual semelhante (ponto 158, alínea a), do Enquadramento). Segundo, o imposto sem redução deve dar lugar a um aumento substancial dos custos de produção [ponto 158, alínea b)]. Terceiro, deve estar garantido que o aumento substancial dos custos de produção não pode ser transferido para os clientes sem causar grandes reduções das vendas (ponto 158, alínea c). A este respeito, o Estado-Membro poderá apresentar estimativas, entre outras, da elasticidade dos preços dos produtos do sector em causa no mercado geográfico relevante, bem como das quebras nas vendas ou nos lucros para as empresas no sector ou categoria em questão.

Ponto 158, alínea a), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente

- (67) Os Países Baixos argumentaram que a isenção se aplica ao processo de cerâmica: todos os produtores de cerâmica e todos os concorrentes no sector da cerâmica (ou no mesmo mercado relevante quando se encontrem em situação factual semelhante) são elegíveis para a isenção, desde que satisfaçam os seguintes critérios:
- devem ter fornecimento de gás natural;
 - o gás natural deve ser usado em instalações de fabrico de produtos por aquecimento;
 - os produtos devem consistir em pelo menos 90 % de argila.
- (68) Estes requisitos estão estabelecidos no projecto legislativo ⁽³⁰⁾. Aparentemente, portanto, os critérios que determinam a escolha dos beneficiários são objectivos e transparentes.

Ponto 158, alínea b), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente

- (69) O requisito que prevê que, na ausência da redução, o imposto acarretaria um aumento substancial dos custos de produção ficará preenchido, como se explica na nota de rodapé 55 do Enquadramento, se o beneficiário for uma empresa com «elevado consumo de energia», na

acepção do artigo 17.º, n.º 1, alínea a), da Directiva Tributação da Energia, ou seja, uma empresa na qual as aquisições de produtos energéticos e electricidade ascendem a pelo menos 3,0 % do valor de produção ⁽³¹⁾ ou na qual os montantes devidos a título do imposto nacional sobre a energia representam no mínimo 0,5 % do valor acrescentado.

- (70) Os Países Baixos declararam que os produtores de tijolo se incluem no grupo dos grandes consumidores de energia, já que as suas despesas em energia representam 20-30 % dos seus custos totais de produção. Os Países Baixos não especificaram qual a relação proporcional entre os custos totais de produção e o valor de produção. Todavia, pode partir-se do princípio de que, em circunstâncias comerciais normais, ou seja, quando os bens são vendidos a um preço acima dos custos de produção, estes custos estarão abaixo do valor de produção, dado que o valor de produção está ligado ao volume de negócios e, logo, ao preço do produto vendido. Assim, presumindo que as circunstâncias comerciais estão normais, a quota-parte dos custos da energia no valor da produção cifrar-se-á abaixo da proporção dos custos da energia nos custos de produção que os Países Baixos apresentaram. Pode ainda partir-se do princípio de que o valor de produção não se fixará tão acima dos custos de produção que consiga alterar a quota-parte dos custos da energia de 20-30 %, quando o denominador são os custos de produção, para menos de 3 % quando o denominador é o valor de produção. Consequentemente, a Comissão admite que as empresas do sector da cerâmica neerlandês apresentem um «elevado consumo de energia» na acepção da Directiva referida, cumprindo-se assim o critério do aumento substancial dos custos do ponto 158, alínea b). Por conseguinte, a Comissão baseia a sua apreciação na premissa jurídica da nota de rodapé 55 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente.

Ponto 158, alínea b), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente

- (71) Passando ao critério constante do ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente, foram colocadas perguntas detalhadas para avaliar se se poderia transferir para os clientes um aumento substancial dos custos de produção sem que isso acarretasse uma quebra significativa nas vendas. Em especial, foi solicitado aos Países Baixos que providenciassem informações sobre os números das vendas no sector da cerâmica nos mercados relevantes ao longo dos últimos 10 anos; a taxa do imposto sobre a energia e o montante total do imposto liquidado; os custos globais com a energia por empresa nos últimos 10 anos; estimativas da elasticidade dos preços dos produtos da indústria nos mercados relevantes; estimativas das quebras nas vendas ou nos lucros, ou ambos; informação sobre a evolução dos fluxos comerciais, na indústria neerlandesa da cerâmica, que entram e saem dos Países Baixos, com destino ou origem nos mercados geográficos relevantes; as quotas de mercado dos beneficiários nos mercados geográficos relevantes; e

⁽³⁰⁾ O projecto legislativo (a disposição deverá ser incluída no artigo 64.º da Lei da Fiscalidade Ambiental) refere-se a produtos de cerâmica que consistam exclusivamente, ou quase exclusivamente, em argila.

⁽³¹⁾ O artigo 17.º, n.º 1, alínea a), da Directiva Tributação da Energia estabelece que se entende por «valor de produção» o volume de negócios, incluindo os subsídios directamente ligados ao preço do produto, corrigido da variação das existências de produtos acabados, dos trabalhos em curso e dos bens e serviços adquiridos para revenda, diminuído das aquisições de bens e serviços para revenda».

qualquer outro factor eventualmente relevante para avaliar a possibilidade de transferência de custos (ver considerando 59 e 63).

- (72) Os Países Baixos confirmaram que, em princípio, os custos relevantes podem ser transferidos, mas afirmam que cada vez se torna mais difícil fazê-lo. Nos últimos anos, os produtores que não conseguiram transferir os seus custos encerraram ou foram declarados insolventes. Não obstante, os Países Baixos não apresentaram quaisquer provas que demonstrem uma relação causal entre o custo do imposto e o facto de estas empresas terem fechado as suas actividades. A Comissão observa que incumbe ao Estado-Membro fornecer a informação necessária para corroborar as suas alegações.
- (73) Os Países Baixos indicaram também que a procura de tijolos revela pouca elasticidade de preços, mas não fundamentaram essa afirmação com referência a dados concretos.
- (74) Os Países Baixos explicaram que a concorrência no sector dos tijolos está a sofrer um aumento constante, devido às importações de tijolos semelhantes produzidos noutros Estados-Membros por empresas concorrentes, e que a quota de mercado do tijolo de origem neerlandesa está em declínio. Num anexo à carta de 30 de Outubro de 2009, os Países Baixos apresentaram dados relativos às importações e exportações que mostravam que as importações da Alemanha para os Países Baixos tinham aumentado nos últimos anos e que as exportações dos Países Baixos para a Alemanha e a Bélgica tinham diminuído⁽³²⁾. Para os Países Baixos, a principal explicação residia no facto de os produtores estrangeiros de tijolos beneficiarem de isenção do imposto sobre a energia, ao contrário dos produtores neerlandeses.
- (75) Todavia, por uma questão de princípio, os auxílios estatais, incluindo a isenção de um imposto ambiental, não se podem justificar apenas pela existência de medidas comparáveis noutros Estados-Membros. Aceitar uma justificação como essa seria aceitar que a existência de medidas estatais num Estado-Membro permite aos restantes adoptar medidas compensatórias para atenuar os efeitos prejudiciais para a sua própria indústria. No contexto dos auxílios estatais, são inadmissíveis retaliações deste género. A verdadeira solução para os prejuízos causados pelos auxílios estatais não passa por uma corrida aos subsídios, mas antes pelo cumprimento das regras em matéria de auxílios, incluindo o Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente. Deste modo, a medida notificada não pode, em nenhuma instância, justificar-se apenas como uma solução legítima para um auxílio que se suspeita que exista algures: para ser aprovada, deve ficar demonstrada a existência de um aumento substancial dos custos e a impossibilidade de transferência desses custos para o cliente.
- (76) Apesar das limitações impostas pelos custos do transporte, que reduzem o mercado geográfico dos tijolos a 250 km, a Comissão pode constatar, com base na

informação apresentada, que o sector do tijolo está exposto ao comércio intracomunitário. Os Países Baixos declararam que 20 % dos tijolos produzidos anualmente são exportados. A partir dos dados fornecidos, a Comissão conseguiu calcular um valor aproximado da intensidade do comércio⁽³³⁾, que se cifra em 75 %. No entanto, devido à falta de dados consistentes, esta percentagem teve de ser calculada com base nos dados de 2007 para os fluxos comerciais e nos dados de 2008 para o volume de negócios. Tais circunstâncias podem denotar uma dificuldade sentida pela indústria quando se trata de transferir os encargos fiscais impostos pelos Países Baixos. Todavia, a alegação de que é difícil transferir o aumento de custos é contrariada pelos Países Baixos ao afirmarem que, até à data, o imposto tem vindo a ser transferido, bem como pelo aumento, no período abrangido pelos dados apresentados, das exportações do sector neerlandês dos tijolos de 189 milhões de EUR em 2001 para 225 milhões de EUR em 2007. A ausência de outras informações e dados não permitem fazer outras análises conclusivas.

- (77) Adicionalmente, e apesar de a Comissão ter também solicitado expressamente a apresentação das quotas de mercado dos beneficiários nos mercados geográficos relevantes, não foram fornecidos quaisquer dados de mercado plurianuais para corroborar a alegação dos Países Baixos de que a quota de mercado do tijolo de fabrico neerlandês está a decair.
- (78) Para se proceder a uma avaliação da possibilidade de transferência dos custos, foi igualmente pedida, mas não disponibilizada, a seguinte informação: os números anuais das vendas de cerâmica, por volume e valor, de uma empresa média em cada mercado relevante ao longo dos últimos 10 anos (foi indicado, efectivamente, que o segmento dos tijolos registava um volume de negócios anual de 370 milhões de EUR nos Países Baixos, mas sem qualquer informação sobre o volume; com base na informação histórica, estimou-se também que o segmento da faiança decorativa apresentava um volume de negócios anual de 7-10 milhões de EUR); o valor total anual do imposto sobre a energia pago por uma empresa no mercado relevante nos últimos 10 anos (os Países Baixos apenas forneceram dados referentes a uma empresa média de tijolos em 2009); os custos com a energia de uma empresa no mercado relevante nos últimos 10 anos (os Países Baixos só facultaram dados referentes a uma empresa média de tijolos em 2009); estimativas da elasticidade dos preços dos produtos nos mercados geográficos e de produtos relevantes; estimativas da quebra do volume de negócios ou dos lucros, ou ambos, das empresas nestes mercados; e a evolução das quotas de mercado dos produtores neerlandeses nos mercados geográficos relevantes. A Comissão solicitou ainda dados sobre as alterações dos fluxos comerciais na indústria neerlandesa da cerâmica, ou seja, sobre as importações para os Países Baixos com origem nos mercados geográficos relevantes e as exportações dos Países Baixos para esses mercados, mas não foi apresentada informação plurianual relativamente ao total de importações e exportações da indústria da cerâmica (nem sobre as alterações do

⁽³²⁾ A carta de 16 de Setembro de 2008 facultava os mesmos dados.

⁽³³⁾ «Intensidade do comércio» representa o valor total das exportações e importações a dividir pelo valor total do volume de negócios e das importações no respectivo mercado.

volume de negócios total do sector ao longo dos anos). Por conseguinte, torna-se impossível retirar qualquer conclusão significativa quanto ao nível de intensidade do comércio na indústria da cerâmica e, no caso do segmento dos tijolos, existe apenas uma referência ao valor aproximado referido no considerando 76.

- (79) Relativamente aos outros segmentos identificados pelos Países Baixos, designadamente as telhas, os canos de esgoto, os produtos sanitários, os azulejos e os ladrilhos de cerâmica, o material refractário e a porcelana e a faiança decorativas, o Estado-Membro remete para a informação fornecida relativa a uma empresa média do segmento dos tijolos. Além disso, apenas foi disponibilizada informação muito limitada sobre cada segmento. Na carta de 16 de Setembro de 2008, os Países Baixos definiram a dimensão do mercado geográfico relevante para cada segmento e a quota-parte da produção nacional importada ou exportada, em percentagem, especificando os diferentes destinos de exportação⁽³⁴⁾. No entanto, a informação pormenorizada por segmento que a Comissão requeria, especificada no ponto 78, não foi facultada.

⁽³⁴⁾ Na carta de 16 de Setembro de 2008, os Países Baixos facultaram a seguinte informação específica relativa aos subsectores da indústria da cerâmica identificados. Não é claro o ano a que se referem os dados: a partir da descrição geral da indústria da cerâmica, poder-se-á deduzir que os dados por segmento são igualmente referentes a 2008. Tijolos: O segmento apresenta um volume de negócios de cerca de [...] (*) EUR e emprega aproximadamente [...] pessoas. A indústria neerlandesa de tijolos exporta aproximadamente [...] % da sua produção anual. As importações ascendem a cerca de [...] % da produção anual dos Países Baixos. Devido ao peso dos tijolos, o mercado geográfico está limitado a um raio de [...] km em redor da empresa que os fabrica, incluindo assim [...], [...] e [...]. Telhas em cerâmica: Não foram indicados números do volume de negócios. Este segmento emprega cerca de [...] pessoas. Exporta aproximadamente [...] % da sua produção anual, maioritariamente para os países fronteiriços. As importações cifram-se em [...] %, e provêm dos mesmos países vizinhos. Devido ao peso dos produtos, o mercado geográfico está limitado a um raio de [...] km em redor da empresa que os produz, incluindo por isso [...] e [...]. Canos de esgoto em cerâmica: Existe um produtor, com dois locais de produção. Devido ao peso dos produtos, o mercado geográfico está limitado a um raio de [...] km em redor da empresa que os produz, embora tenha sido declarado que a empresa em causa exporta para toda a Europa. Produtos sanitários: Não foram indicados números do volume de negócios; o segmento emprega cerca de [...] pessoas. Aproximadamente [...] % da produção anual dos Países Baixos é exportada, enquanto cerca de [...] % é importada. O mercado geográfico relevante está limitado a um raio de [...] km em redor da empresa produtora. O produtor faz parte de um grupo europeu. Materiais refractários: Este segmento está quase exclusivamente orientado para o mercado internacional. Emprega cerca de [...] pessoas. Exporta aproximadamente [...] % da sua produção anual e importa aproximadamente [...] %. Azulejos de cerâmica: O segmento emprega cerca de [...] pessoas e exporta [...] % da sua produção anual. As importações equivalem a [...] % da produção anual. Os principais países importadores na UE são [...], [...] e [...]. Os principais países importadores fora da UE são [...] e [...]. Faiança decorativa: Este segmento tem quatro locais de produção e emprega cerca de [...] pessoas. Exporta [...] % da sua produção anual e as importações equivalem a cerca de [...] % da produção anual dos Países Baixos. Com base em dados históricos, estima-se o volume de negócios deste segmento em cerca de [...] milhões de EUR (aproximadamente [...] % do volume de negócios total estimado da indústria da cerâmica nos Países Baixos).

(*) Informação confidencial.

- (80) Com base na informação disponível, a Comissão não está em posição de inferir que o aumento dos custos de produção da cerâmica neerlandesa não possa ser transferido para os clientes sem ocasionar quebras importantes nas vendas. Por conseguinte, deve concluir-se que os Países Baixos não demonstraram que o critério do ponto 158, alínea c), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente tenha sido cumprido.

CONCLUSÃO RELATIVA À NECESSIDADE DO AUXÍLIO PROPOSTO

- (81) Por conseguinte, a Comissão considera que as informações prestadas não demonstram que o auxílio proposto para a indústria neerlandesa da cerâmica seja necessário. Este motivo basta, só por si, para concluir que a medida de auxílio é incompatível com o mercado interno.

Proporcionalidade do auxílio

- (82) No que respeita à proporcionalidade, o ponto 159 do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente estabelece que todos os beneficiários devem preencher um dos seguintes requisitos:

- a) O beneficiário paga uma proporção do nível fiscal nacional que equivale de modo geral ao desempenho ambiental de cada beneficiário individual comparativamente aos resultados obtidos com base na técnica com os melhores resultados no EEE. O beneficiário pode usufruir, no máximo, de uma redução correspondente ao aumento dos custos de produção resultante do imposto, com base na utilização da técnica com os melhores resultados, aumento esse que não pode ser repercutido nos clientes.
- b) O beneficiário paga pelo menos 20 % do imposto nacional, salvo se puder ser justificada uma taxa inferior.
- c) O beneficiário pode celebrar acordos com o Estado-Membro, comprometendo-se a alcançar objectivos em matéria de protecção ambiental que assegurem o mesmo efeito que seria obtido com a aplicação das alíneas a) ou b) ou do nível mínimo comunitário de tributação.

- (83) Os Países Baixos confirmaram que o requisito da alínea a) não foi cumprido e não abordaram o da alínea c). Relativamente à condição da alínea b), ou seja, o beneficiário paga pelo menos 20 % do imposto nacional, salvo se puder ser justificada uma taxa inferior, os Países Baixos comunicaram que nem todos os beneficiários juntos chegam a pagar esse mínimo de 20 % do imposto nacional (sobre a energia) (a receita proveniente, p. ex., do imposto sobre a electricidade que as empresas continuam a pagar). Segundo os Países Baixos, da dimensão do sector decorre que a proporção efectivamente paga é muito inferior. Os Países Baixos reiteraram, neste contexto, que a concessão, aos produtos de cerâmica, da isenção do imposto sobre a energia aplicável ao gás natural elimina uma distorção da concorrência, ao estabelecer condições de igualdade para todas as empresas de cerâmica no mercado interno.

- (84) A alínea b) faz referência à taxa nacional do imposto sobre a energia e não a uma proporção de 20 % do montante fiscal total suportado pelos contribuintes relativamente a diferentes produtos energéticos. A medida notificada implica uma isenção total da taxa do imposto nacional sobre o gás natural, o que significa que o limiar da percentagem apresentada no ponto 159, alínea b), do Enquadramento dos auxílios a favor do ambiente não é satisfeito. Além disso, os Países Baixos não demonstraram que existe apenas uma «distorção limitada da concorrência», o que poderia justificar uma taxa mais reduzida – simplesmente os dados solicitados sobre o mercado para ilustrar a posição concorrencial da indústria não foram apresentados. Assim, a informação veiculada não permite concluir que esse critério esteja preenchido.

CONCLUSÃO RELATIVA À PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA PROPOSTA

- (85) Por conseguinte, a Comissão considera que as informações prestadas não demonstram que o auxílio proposto à indústria neerlandesa da cerâmica seja proporcional.

VII. CONCLUSÃO

- (86) A Comissão conclui que a isenção fiscal proposta, que constitui um auxílio ao funcionamento, não pode beneficiar de qualquer das derrogações da proibição geral de auxílios estatais previstas no TFUE, revelando-se assim incompatível com o mercado interno. Consequentemente, a medida de auxílio não poderá ser executada,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal sob forma de isenção do imposto sobre a energia aplicável ao gás natural que os Países Baixos tencionam conceder à indústria neerlandesa da cerâmica é incompatível com o mercado interno.

Consequentemente, a medida de auxílio não poderá ser executada.

Artigo 2.º

Os Países Baixos informarão a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas tomadas para dar cumprimento à mesma.

Artigo 3.º

O Reino dos Países Baixos é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 15 de Dezembro de 2009.

Pela Comissão

Neelie KROES

Membro da Comissão