

## V

(Avis)

PROCÉDURES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE  
CONCURRENCE

## COMMISSION EUROPÉENNE

## AIDE D'ÉTAT — ESPAGNE

Aide d'État SA.18042 (2013/C) (ex 2013/NN-62) — Exonérations fiscales pour les biocarburants (ex 2011/MX) (ex NN 61/2004)

Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

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

(2014/C 37/04)

Par lettre du 17.7.2013, reproduite dans la langue faisant foi dans les pages qui suivent le présent résumé, la Commission a notifié à l'Espagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la mesure susmentionnée.

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

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Direction des aides d'État  
Greffes des aides d'État  
1049 Bruxelles  
BELGIQUE

Télécopieur: +32 22961242

Ces observations seront communiquées à l'Espagne. L'identité des parties intéressées qui présentent des observations peut faire l'objet d'un traitement confidentiel sur demande écrite et motivée.

## RÉSUMÉ

## 1. PROCÉDURE

Le régime d'aide autorisé par la Commission dans le cadre du dossier d'aide d'État SA.18042 (NN 61/04) a été inclus dans les exercices de suivi 2009 et 2011. À la fin de l'exercice de suivi 2009, comme il n'était pas certain que le régime soit correctement mis en œuvre, la Commission a décidé de l'inclure dans l'exercice de suivi 2011 en demandant à l'Espagne de lui fournir les précisions nécessaires.

## 2. DESCRIPTION DE LA MESURE

Le régime d'aide vise à promouvoir les biocarburants. L'aide est accordée sous la forme d'une taxe à «taux zéro» sur les hydrocarbures.

Au cours de l'exercice de suivi 2011, l'Espagne a communiqué des renseignements sur sa base juridique nationale et sur la manière dont le régime a été mis en œuvre en 2009 et 2010. En outre, le pays a fourni des renseignements sur l'octroi d'aides individuelles à trois bénéficiaires choisis par la Commission.

## 3. APPRÉCIATION DE LA MESURE

Les renseignements transmis par l'Espagne pendant l'exercice de suivi ont suscité des inquiétudes. La liste des bénéficiaires fournie par le pays semble contenir également des entreprises qui n'ont pas bénéficié d'aides. L'Espagne semble éprouver des difficultés à indiquer les montants exacts des aides perçues par les bénéficiaires du régime.

Qui plus est, les informations fournies sur le niveau des coûts de production et des prix des carburants semblent indiquer qu'il y a eu, en 2010, surcompensation dans les niveaux agrégés, pour le bioéthanol. L'Espagne n'a pas démontré que cette situation a été détectée et n'a fourni aucune information concernant d'éventuelles mesures d'ajustement. Elle a expliqué que, puisqu'une partie de la production de biocarburants a été exportée, seule une partie de la taxe doit être prise en compte lors de la comparaison des coûts de production des biocarburants aux prix des carburants sur le marché. Cependant, cette approche n'est pas compatible avec la manière dont l'absence de surcompensation a été évaluée dans la décision de la Commission

autorisant le régime d'aide. Dès lors, la Commission doute que l'explication fournie par l'Espagne puisse être acceptée.

Enfin, l'Espagne n'a pas respecté l'engagement pris de fournir chaque année à la Commission des rapports de suivi détaillés. Elle n'a pas non plus présenté les éclaircissements demandés par la Commission à la fin de l'exercice de suivi 2009.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission émet des doutes quant à la mise en œuvre correcte de l'aide, conformément à la décision de la Commission.

## TEXTE DE LA LETTRE

«La Comisión desea informar a España de que, tras examinar la información suministrada por sus autoridades durante la supervisión de la ayuda citada, ha decidido incoar el procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que le preocupa un posible uso indebido de la ayuda.

**1. PROCEDIMIENTO Y ANTECEDENTES**

- (1) Desde 2006, la Dirección General de Competencia realiza cada año un ejercicio de supervisión a posteriori de una muestra de las medidas de ayuda ejecutadas por los Estados miembros. El régimen español de biocarburantes se incluyó en el ejercicio de supervisión 2009/2010 (con la referencia MX 17/2009), en cuyo contexto la Comisión examinó cómo aplicaron los Estados miembros una muestra de regímenes existentes en el periodo 2008-2009.
- (2) En el marco del ejercicio de supervisión, los servicios de la Comisión pidieron a las autoridades españolas información sobre el régimen de ayuda Exenciones fiscales para los biocarburantes (asunto de ayuda estatal aprobado con la referencia NN 61/2004). La Comisión aprobó este régimen mediante su Decisión C (2006) 2293 de 6 de junio de 2006 (en lo sucesivo denominada «la Decisión de la Comisión»).
- (3) Se comprobó que la base jurídica nacional del régimen de ayuda se atenía a la Decisión de la Comisión. España informó sobre cuatro beneficiarios de la ayuda, seleccionados por la Comisión.
- (4) De estos cuatro beneficiarios solo dos beneficiarios individuales eran plenamente pertinentes para el análisis de la Comisión, ya que, según la información suministrada por las autoridades españolas, los otros dos finalmente no habían recibido ayuda alguna:
  - una empresa solo refinaba materias primas y entregaba el producto a su cliente (FAME de soja-palma y no biodiesel) que luego lo comercializaba;
  - el segundo vendió toda su producción fuera de España, por lo que, de entrada, no estaba sujeto al impuesto y en consecuencia no se benefició del tipo cero para su producción.
- (5) Los servicios de la Comisión no detectaron irregularidades en los dos beneficiarios de los que se suministró información sobre la ayuda individual, por lo que llegaron a la conclusión de que la ayuda se había concedido de acuerdo con lo dispuesto en la Decisión de la Comisión.
- (6) Sin embargo, la Comisión alberga algunas dudas sobre la forma en que las autoridades españolas supervisan la concesión de la ayuda y, en particular, sobre la información que habían suministrado a la Comisión. Los cuatro beneficiarios se seleccionaron de una lista entregada por las autoridades españolas que se suponía incluía a los fabricantes de biocarburantes que se beneficiaron de la ayuda estatal en 2009. La lista debía indicar también el volumen de producción de biocarburantes y el importe de la ayuda por beneficiario. Las autoridades españolas ya presentaron una primera lista de beneficiarios en su carta de 18 de agosto de 2010. Como resultó que esta lista era inexacta, los servicios de la Comisión aceptaron que las autoridades españolas presentaran una segunda lista (corregida). Sin embargo, incluso la segunda lista resultó ser inexacta, lo que sembró dudas sobre si existen los mecanismos apropiados para garantizar que se cumplen las condiciones de la Decisión de la Comisión a tenor de la cual se consideró que el citado régimen era compatible con el mercado interior.
- (7) A través de su carta de 13 de octubre de 2011, los servicios de la Comisión pidieron a las autoridades españolas que aclararan esta situación en el siguiente informe anual de supervisión del régimen, solicitado en el considerando 19 de la Decisión de la Comisión. Al mismo tiempo se decidió incluir también este régimen en el ejercicio de supervisión de 2011/2012. Este nuevo procedimiento (2011/MX) se registró inicialmente con el número de asunto SA.33712. Posteriormente, todos los procedimientos relativos al régimen de ayuda aprobado NN61/04 se han juntado en el mismo asunto de ayuda estatal, SA.18042.
- (8) La Comisión ha pedido a España que le entregue la información necesaria para evaluar la forma en que se ejecutó el régimen en 2009 y 2010, mediante cartas de 7 de octubre de 2011 y de 1 de febrero de 2012. España remitió la información solicitada mediante cartas de 16 de diciembre de 2011, de 22 de marzo de 2012 y de 11 de abril de 2012.

**2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA**

- (9) El régimen de ayuda sujeto a supervisión tiene por objetivo fomentar los biocombustibles. La ayuda se concede en forma de un tipo cero del impuesto español sobre hidrocarburos. Se aplica al alcohol etílico y al alcohol metílico obtenidos de productos de origen agrícola o vegetal y a otros productos conexos. La Comisión aprobó el régimen hasta finales de 2012.

**3. EVALUACIÓN**

- (10) La Comisión ya concluyó en su Decisión sobre el asunto NN61/04 que la medida en cuestión contiene elementos de ayuda con arreglo al artículo 107, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Comisión evaluó este régimen de ayuda sobre la base de las Directrices sobre ayudas en favor del medio ambiente de 2001 <sup>(1)</sup>, especialmente su sección E.3.3., y llegó a la conclusión de que la ayuda era compatible con el mercado interior.
- (11) En el ejercicio de supervisión de 2009/2010 y de 2011/2012, los servicios de la Comisión verificaron si el régimen de ayuda aprobado se había ejecutado con arreglo a la Decisión de la Comisión.

<sup>(1)</sup> DO C/37/2001

- (12) Se comprobó que la base jurídica nacional del régimen de ayuda se atenía a la Decisión de la Comisión. Sin embargo, la investigación generó dudas sobre si el régimen se aplicó cumpliendo lo dispuesto en la Decisión.
- (13) En primer lugar, tal como se indica en la Decisión de la Comisión, España se había comprometido a presentar informes anuales de supervisión a la Comisión que debían incluir toda la información pertinente sobre los costes de producción de los biocarburantes y el precio de mercado de los carburantes para demostrar que no había sobrecompensación (véase el punto 18 de la Decisión de la Comisión). Además, España se había comprometido a incluir en los informes anuales una evaluación de la evolución de la oferta y la demanda en el mercado español de los biocarburantes (véase el considerando 20 de la Decisión de la Comisión). Por último, España confirmó también que, si resultara necesario para evitar toda sobrecompensación en el futuro, procedería a adaptaciones anuales de la exención (véase el considerando 18 de la Decisión de la Comisión). La Comisión ha tenido en cuenta todos estos elementos al evaluar el régimen de ayuda y llegar a la conclusión de que era compatible con el mercado interior.
- (14) Desde 2006, cuando se adoptó la Decisión de la Comisión, la Comisión no ha recibido ningún informe anual que incluya información pertinente sobre los costes de producción de los biocarburantes y el precio de mercado de los carburantes para demostrar que no hay sobrecompensación, ni información pertinente sobre la evolución de la demanda y la oferta en el mercado español de biocarburantes. España solo ha entregado dicha información a petición explícita de la Comisión durante los procedimientos de supervisión y solo respecto a los años cubiertos por los respectivos ejercicios de supervisión. Por lo que respecta al mercado de los biocarburantes, las autoridades españolas entregaron datos sobre la oferta y la demanda en los años cubiertos por el ejercicio de supervisión, pero no hicieron llegar evaluación alguna de la evolución del mercado.
- (15) En segundo lugar, la Comisión no ha recibido aclaraciones sobre las inexactitudes descubiertas durante el ejercicio de supervisión de 2009. Los servicios de la Comisión habían solicitado explícitamente (mediante carta de 13 de octubre de 2011) a las autoridades españolas que incluyeran esa información en el siguiente informe anual.
- (16) En tercer lugar, la información suministrada por España en el contexto del ejercicio de supervisión también plantea cuestiones sobre su exactitud y fiabilidad. España presentó una lista de beneficiarios que había recibido ayudas superiores a 200 000 EUR en el marco del régimen de ayuda. La Comisión seleccionó a tres beneficiarios de esta lista, sobre los que España había suministrado información respecto de las concesiones de ayuda individual: [...] <sup>(1)</sup>, [...] y [...].
- (17) Se comprobó que la lista de beneficiarios suministrada por las autoridades españolas durante el ejercicio de supervisión volvía a ser inexacta, ya que seguía incluyendo empresas que, según las explicaciones dadas por las autoridades españolas en el ejercicio de supervisión anterior, no habían recibido ayuda.
- (18) En el caso de uno de estos tres beneficiarios seleccionados, [...], las autoridades españolas explicaron que solo prestaba un servicio a su cliente [...], a saber, refinar las materias primas del cliente y a continuación le entregaba a este el producto transformado (FAME de soja – palma). Por ello, la empresa no compra materias primas ni vende biocarburantes, sino que solo ofrece el servicio de transformar las materias primas por las que recibe una cantidad por unidad de producto transformado. Sin embargo, las cifras suministradas por la empresa y por las autoridades españolas se refieren a la producción total de biodiesel y no a la producción de otro producto final. Además, [...] no aparece en las listas de beneficiarios entregadas por las autoridades españolas. La Comisión considera este hecho preocupante, en particular porque esta cuestión se señaló ya en el ejercicio de supervisión de 2009 y se pidió a las autoridades españolas que la aclararan.
- (19) Otro punto preocupante es que, sobre la base de los datos suministrados por las autoridades españolas respecto de los costes de producción de biocarburante y los precios de los combustibles fósiles, se constata que en 2010 ha podido haber sobrecompensación en los niveles agregados.
- (20) Las autoridades españolas han explicado que el tipo impositivo cero sobre los biocarburantes solo se aplica a los fabricantes que comercializan biocarburantes en la zona de aplicación del impuesto español sobre carburantes. Si los biocarburantes producidos en España se exportan o se venden en otro Estado miembro de la UE, no están sujetos al impuesto, en primer lugar, y por consiguiente no se les aplica un tipo impositivo cero ni se concede ayuda. Como según los datos suministrados por la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA) las exportaciones de biodiesel fueron del 10 % en 2009 y del 15 % en 2010, y las exportaciones de bioetanol fueron del 50 % en ambos años, las autoridades españolas aplicaron estos porcentajes a cada uno de los beneficiarios indicados en el cuadro correspondiente. Basándose en estos datos, las autoridades españolas indicaron que el importe total de ayuda concedida en el marco del régimen a los productores de biocarburantes fue de 329 millones EUR en 2009 y de 363 millones EUR en 2010.
- (21) La Comisión no está de acuerdo con esta forma de ajustes generales para estimar los importes de ayuda. Los datos individuales indicados para cada uno de los beneficiarios seleccionados parecen confirmar que de hecho hay diferencias significativas entre beneficiarios en términos de porcentajes de la producción exportada. Por ejemplo, [...] exportó más del 40 % de su producción de biodiesel en 2009 y más del 50 % en 2010, mientras que [...] exportó menos del 10 % de su producción de bioetanol en esos dos años.
- (22) La Comisión constata también que los respectivos ajustes se han hecho sobre los datos suministrados por la APPA, que es una organización privada. Sin embargo, las autoridades españolas han suministrado también los datos sobre exportaciones calculados por la Comisión Nacional de la Energía sobre la base de datos individuales: para el biodiesel el 12,5 % en 2009 y el 21,6 % en 2010, y para el bioetanol, el 53,2 % en 2009 y el 48,2 % en 2010. Sin embargo no se dio explicación sobre estas divergencias en

<sup>(1)</sup> *Secreto comercial*

los datos ni se explicó por qué las autoridades españolas se basaron en las cifras de una organización privada y no en las de la Comisión Nacional de la Energía.

- (23) Para demostrar que no había sobrecompensación entre los precios de mercado de los combustibles fósiles (equivalentes a los biocarburantes) más impuestos y los costes de producción de los propios biocarburantes, las autoridades españolas entregaron un informe elaborado por el Ministerio de Industria y Energía. El informe tiene en cuenta los precios de los combustibles fósiles equivalentes publicados en el boletín estadístico de la Corporación de Reservas Estratégicas y los datos del biocarburante exportado y consumido en España según la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA).
- (24) El cuadro 1 muestra que, según los datos proporcionados por las autoridades españolas, no había sobrecompensación en el agregado para el biodiesel.

**Cuadro 1 – Biodiesel**

Biodiesel (€/1 000 litros)	2009	2010	
Costes de producción	733	791	
Margen de producción (5 %)	37	40	
Factor de ajuste de un valor energético más bajo	69	75	
<b>Total (sin impuestos)</b>	<b>839</b>	<b>905</b>	
Precio equivalente del combustible fósil	459	576	
Impuestos especiales	278	307	307
<b>Coste del combustible fósil + impuestos</b>	<b>737</b>	<b>766</b>	<b>883</b>
<b>Sobrecompensación</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>No</b>

- (25) En el caso del bioetanol, sin embargo, la ausencia de sobrecompensación no es obvia, tal como se refleja en los datos del cuadro 2 que figura más adelante. Para justificar la ausencia de sobrecompensación, España argumenta que como alrededor del 50 % de la producción de bioetanol se exporta (y por ello no está sujeta al impuesto), las cifras de los impuestos especiales deben ajustarse al 50 % del tipo impositivo y no al 100 %.
- (26) La Comisión no puede aceptar el ajuste propuesto. La Comisión está de acuerdo en que la producción de biocarburante exportada no está sujeta a impuestos y por lo tanto no debe incluirse en los datos relativos a la ayuda concedida en el marco del régimen. Por ello, los datos relativos a los biocarburantes exportados pueden excluirse de los datos sobre cuya base se calculan los costes de producción. Sin embargo, al comparar los costes de producción de los biocarburantes con el precio de mercado de los combustibles, hay que tener en cuenta el importe total de los impuestos especiales. La Comisión recuerda a las autoridades españolas que esta fue la metodología indicada en la Decisión de la Comisión y que también fue la metodología que España usó para demostrar la ausencia de sobrecompensación en el ejercicio de supervisión de 2009.

- (27) Además, la Comisión constata que, con el fin de evaluar la sobrecompensación, se comparan los costes de producción adicionales de los biocarburantes por 1 000 litros con la ventaja fiscal de 1 000 litros de biocarburantes. Por ello no queda claro por qué el hecho de que parte de la producción nacional de biocarburantes se exporte tendría consecuencias en la sobrecompensación a primera vista que parece existir para el bioetanol en 2010.
- (28) Por ello, la Comisión tiene dudas, en esta fase, de si la aplicación del régimen en 2010 produjo una sobrecompensación para el bioetanol en ese año.

**Cuadro 2 – Bioetanol**

Bioetanol (€/1 000 litros)	2009		2010
Costes de producción	581		510
Margen de producción (5 %)	29		26
Factor de ajuste de un valor energético más bajo (54,5 %)	317		278
<b>Costes totales (sin impuestos)</b>	<b>927</b>		<b>814</b>
Precio equivalente del combustible fósil	437		555
Impuestos especiales	371	400	400
Impuestos especiales teniendo en cuenta las exportaciones	186	200	200
<b>Precio del combustible fósil + impuestos</b>	<b>808</b>	<b>837</b>	<b>955</b>
<i>Precio del combustible fósil + impuestos, ajuste basado en exportaciones</i>	623	637	755
<b>Sobrecompensación</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>Posible</b>

- (29) La Comisión observa también que las cifras del combustible fósil equivalente de 2009 no se corresponden con las cifras presentadas en el ejercicio de supervisión de 2009. La diferencia es más bien pequeña (437 EUR actualmente frente a los 442 EUR del ejercicio de supervisión anterior), y no tiene consecuencias sobre la evaluación de la sobrecompensación, pero plantea dudas sobre la exactitud de la información de que disponen las autoridades españolas para supervisar el régimen de ayuda a tenor de la Decisión de la Comisión.

#### 4. CONCLUSIÓN

- (30) Habida cuenta de lo expuesto, la Comisión tiene dudas de que la forma en que las autoridades españolas aplicaron el régimen en el periodo supervisado 2009-2010 se atenga a la Decisión de la Comisión.
- (31) En primer lugar, la información suministrada en el contexto de la supervisión plantea dudas sobre si la ejecución del régimen ha generado sobrecompensación para el bioetanol en 2010 y si se adoptaron las medidas de ajuste necesarias para resolver el problema. Las explicaciones ofrecidas por España hasta la fecha no son suficientes para resolver estas dudas.

- (32) En segundo lugar, existen dudas sobre si la información aportada por España sobre la ejecución del régimen es completa y precisa, lo que genera dudas sobre si España ha creado mecanismos apropiados para supervisar la ejecución del régimen y efectuar adaptaciones anuales de la exención, en caso necesario, para evitar sobrecompensaciones en el futuro (véase el considerando 18 de la Decisión de la Comisión). La Comisión espera que los Estados miembros puedan suministrar información precisa sobre los beneficiarios del régimen de ayuda y sobre el importe de la ayuda recibida por cada beneficiario.
- (33) En tercer lugar, la Comisión constata que España no presentó informes anuales con toda la información pertinente sobre los costes de producción de los biocarburantes y el precio de mercado de los combustibles para demostrar que no hay sobrecompensación (véase el considerando 18 de la Decisión de la Comisión) o evaluar la evolución de la oferta y la demanda en el mercado de biocombustible de España (véase el considerando 20 de la Decisión de la Comisión).
- (34) En conclusión, habida cuenta de lo expuesto, la Comisión tiene dudas de que la forma en el régimen se ejecutó en 2009 y 2010 se atenga a la Decisión de la Comisión.

Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión, en el marco del procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, insta a España a que presente sus observaciones y facilite toda la información

pertinente para demostrar que el régimen de ayuda se ha aplicado correctamente en 2009-2010, en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente.

En particular, la Comisión pide a España que demuestre que no hubo sobrecompensación para el bioetanol en 2010. O, en su caso, si hubo sobrecompensación en 2010, invita a España a que explique cuáles fueron las medidas de ajuste que adoptó para corregir esta situación en los años siguientes. La Comisión solicita, además, a España que presente los informes anuales correspondientes a toda la duración del régimen y explique qué mecanismos ha establecido para tratar la potencial sobrecompensación.

La Comisión insta a las autoridades españolas a que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta a los beneficiarios potenciales de la ayuda. Desea recabar su atención sobre el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo que establece que toda ayuda ilegal puede recuperarse del beneficiario.

Por la presente, la Comisión comunica a España que informará a los interesados mediante la publicación de la presente carta y de un resumen significativo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Asimismo, informará a los interesados en los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo EEE mediante la publicación de una comunicación en el suplemento EEE del citado *Diario Oficial* y al Órgano de Vigilancia de la AELC mediante copia de la presente. Se invitará a todos los interesados mencionados a presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación de la presente.»