commercianti, che non sono affiliati ad un organismo creato allo scopo di dare esecuzione agli obblighi di legge incombenti ai suoi membri nel contesto della legge di applicazione della direttiva 68/414, relativa alla costituzione di scorte petrolifere, e che intendono esportare prodotti acquistati sul mercato nazionale, non abbiano alcuna possibilità di ottenere la restituzione dei canoni versati dal loro fornitore a favore di detto organismo e dallo stesso trasferiti sui propri prezzi di vendita o vedano questa restituzione soggetta a determinate condizioni, dato che non esiste alcuna differenza di trattamento tra i prodotti destinati all'esportazione e i prodotti messi sul mercato all'interno dello Stato membro considerato.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-302/88 *

I — Contesto giuridico

Nei Paesi Bassi vige la Wet Voorraadvorming Aardolieprodukten (legge relativa alla costituzione di scorte di prodotti petroliferi, in prosieguo: la « WVA »). Detta legge dà attuazione agli impegni sottoscritti nel contesto dell'Agenzia internazionale dell'energia e derivanti, in particolare, dalla direttiva 20 dicembre 1968, 68/414/CEE (GU L 308, pag. 14), relativa al mantenimento di scorte di taluni prodotti petroliferi onde poter fronteggiare interruzioni nell'approvvigionamento.

La WVA definisce gli « obblighi relativi alle scorte ». Coloro che nei Paesi Bassi « mettono sul mercato » (producono o fanno produrre, importano o fanno importare) taluni prodotti petroliferi sono tenuti a mantenere una determinata scorta di detti prodotti precisata nella legge. Il ministro degli Affari economici può dispensare da questi obblighi i produttori, qualora un terzo si dichiari disposto ad assumerli. In tal caso il ministro degli Affari economici può dichiarare questi obblighi totalmente o parzialmente trasferiti a detto terzo. La decisione del ministro può altresì contenere disposizioni che il terzo, al quale gli obblighi sono trasferiti, deve osservare.

A tal fine, il 7 settembre 1978, veniva costituita la Stichting Interim Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieprodukten (organismo centrale ad interim per la scorta di prodotti petroliferi, in prosieguo: l'« ICOVA »), il cui obiettivo era di assumere gli obblighi relativi alle scorte che gravano sui suoi aderenti e di darvi esecuzione per loro conto. Dallo statuto dell'ICOVA emerge che il ministro degli Affari economici nomina, tra l'altro, i membri del consiglio d'amministrazione, può impartire istruzioni vincolanti, può decidere lo sciogli-

* Lingua processuale: l'olandese.

mento dell'organismo e approva il bilancio preventivo nonché i conti annuali.

Le spese sostenute dall'ICOVA per il mantenimento delle scorte sono coperte da un contributo a carico delle imprese partecipanti, denominato canone. Detto canone, « verplichte voorraadafdracht », (canone obbligatorio per la costituzione di scorte, in prosieguo: il « VVA ») è calcolato in base al quantitativo di prodotti petroliferi (HFL per 100 litri) messi in libera pratica all'interno del paese. Entro il quindicesimo giorno di ogni mese gli aderenti comunicano all'ICOVA il volume di prodotti petroliferi che hanno immesso nel mercato interno nel corso del mese precedente. Essi sono tenuti a pagare all'ICOVA una remunerazione su questi ultimi quantitativi. Le imprese aderenti trasferiscono di norma detti canoni sui propri clienti per quanto né la WVA né i regolamenti della fondazione ICOVA fissano obblighi a questo riguardo.

Dato che i prodotti petroliferi esportati per proprio conto non vengono presi in considerazione per la determinazione della misura delle scorte obbligatorie, le imprese aderenti all'ICOVA non debbono dichiarare i quantitativi esportati o immessi nei depositi doganali (deposito fittizio).

Quando dei commercianti di prodotti petroliferi stabiliti nei Paesi Bassi e non aderenti all'ICOVA effettuano acquisti sul mercato olandese presso un'impresa aderente all'ICOVA, il prezzo di acquisto è normalmente comprensivo del canone VVA. Detti commercianti, nella misura in cui « mettono sul mercato » relativamente pochi prodotti petroliferi, o addirittura non ne mettono affatto, si trovano, nel caso che desiderino esportare i prodotti petroliferi da loro così acquistati, in una posizione sfavorevole dal punto di vista della concorrenza rispetto alle imprese aderenti all'ICOVA, le quali non devono versare VVA sui prodotti che esportano.

Nel settembre 1981 l'ICOVA emanava una normativa ai sensi della quale i commercianti esportatori non aderenti all'ICOVA potevano, a partire dal 1° gennaio 1981, ottenere da questa la restituzione del canone VVA a condizione che soddisfacessero talune condizioni, in particolare, la condizione che si trattasse di un lotto di prodotti petroliferi acquistato da un'impresa affiliata all'ICOVA direttamente e interamente esportato dal commerciante interessato. Il 25 febbraio 1982 l'ICOVA modificava per l'esercizio 1982 in alcuni punti la normativa relativa alla restituzione. La restituzione poteva ormai essere ottenuta in caso di esportazione effettuata lotto per lotto. In cambio, la normativa pretendeva, in particolare, una dichiarazione trimestrale di acquisto certificata da un perito contabile estraneo alla ditta. Un'ulteriore modifica della normativa effettuata nel 1982 per le esportazioni effettuate nel 1981 consentiva agli esportatori di presentare la dichiarazione dell'esperto contabile una sola volta all'anno.

La legge veniva modificata a partire dal 1° gennaio 1987 in modo da eliminare la differenza di trattamento tra le imprese aderenti e le imprese non aderenti. La legge modificativa istituiva una Stichting Centraal Orgaan Vooraadvorming Aardolieprodukten (organismo centrale di formazione di scorte di prodotti petroliferi, in prosieguo: il « COVA ») incaricato di costituire scorte di prodotti petroliferi. Le scorte assicurate dal COVA sono finanziate con un prelievo per scorte riscosso in nome del ministro delle

Finanze dall'amministrazione fiscale. Detto prelievo per scorte viene restituito in caso di esportazione.

II — Fatti e causa principale

La Hennen Olie è un commerciante di prodotti petroliferi con sede nei Paesi Bassi; essa acquista prodotti petroliferi sul mercato olandese da imprese aderenti all'ICOVA. Deposita detti prodotti in cisterne di sua proprietà e li consegna lotto per lotto ai propri clienti stranieri. Non essendo aderente all'ICOVA, non poteva inizialmente beneficiare della restituzione del VVA, mentre dal 1° gennaio 1981 al 1° gennaio 1987 ne poteva beneficiare solo se soddisfaceva talune condizioni, sostenendo così spese non trascurabili.

La Hennen Olie proponeva un ricorso diretto ad ottenere un risarcimento dinanzi al Tribunale circondariale di Rotterdam nel 1983. Nel 1985 interponeva appello dinanzi al Gerechtshof dell'Aia il quale, ritenendo che la soluzione della controversia potesse dipendere dall'interpretazione del diritto comunitario e in particolare dell'art. 34 del Trattato CEE, decideva di sospendere il procedimento fino a quando la Corte non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se l'art. 34 del Trattato CEE debba essere interpretato nel senso che una legge nazionale come quella sopra descritta (nell'ordinanza di rinvio) è con esso incompatibile.

2) Se per la soluzione della questione n. 1 rilevi il fatto che la predetta disparità concorrenziale venga interamente o parzialmente neutralizzata da disposizioni, non emanate direttamente dallo Stato membro interessato, che contemplano la restituzione del predetto VVA ».

La sentenza di rinvio è stata iscritta nella cancelleria della Corte il 14 ottobre 1988.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE hanno depositato osservazioni scritte l'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. T. R. Ottervanger, del foro di Bruxelles, la convenuta nella causa principale, rappresentata dagli avv. ti A. J. Braakman e P. Glazener, del foro di Rotterdam, il governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal segretario generale ad interim per il ministro degli Affari esteri, H. J. Heinemann, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. Barents, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

La Corte, su relazione del giudice relatore, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di attribuire la causa alla Sesta Sezione. Ha tuttavia invitato il governo dei Paesi Bassi a rispondere a taluni quesiti.

III — Osservazioni scritte depositate alla Corte

1. Secondo la *Hennen Olie BV*, il regime vigente nei Paesi Bassi tra l'ottobre 1980 e il 1° gennaio 1987 si risolveva in una restrizione all'esportazione nel senso che un esportatore indipendente non era in grado di far concorrenza agli esportatori aderenti all'ICOVA i quali non dovevano versare VVA all'esportazione. Tanto l'iniziale totale assenza di norme sulla restituzione quanto la successiva introduzione di norme molto complesse ed onerose sono tali da frapporre ostacoli e, in effetti, hanno frapposto ostacoli alle esportazioni.

Nel caso di specie si tratta di provvedimenti che si applicano agli esportatori in modo specifico e che, pertanto, rientrano nel divieto sancito dall'art. 34 (v. sentenza 16 maggio 1977, Commissione/Francia, causa 68/76 Racc. pag. 51, e sentenza 7 febbraio 1984, Jongeneel Kaas, causa 237/82, Racc. pag. 483). La Hennen Olie BV suggerisce pertanto di risolvere la prima questione in senso affermativo.

2. La *convenuta nel procedimento principale*, l'ICOVA, sostiene che nel caso di specie non si tratta di provvedimenti nazionali aventi l'obiettivo o l'effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di stabilire così una disparità di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio di esportazione, in modo da assicurare un particolare vantaggio al mercato interno dello Stato interessato (v., in particolare, sentenza 17 maggio 1984, Denkavit, causa 15/83, Racc. pag. 2171). Per contro, nella misura in cui la WVA si risolve in una disparità di trattamento tra il commercio interno e le esportazioni, detta disparità non è esercitata a danno delle esportazioni. Infatti, nella concorrenza interna le spese relative alle scorte sono sempre trasferite mentre, per le esportazioni, le medesime spese non sono affatto trasferite o sono trasferite nella medesima misura in cui lo sarebbero state negli scambi interni.

La WVA, in quanto va oltre la direttiva 68/414, non risulta incompatibile con l'art. 34 del Trattato.

L'ICOVA suggerisce pertanto una soluzione della prima questione in senso negativo.

L'ICOVA, nell'ipotesi in cui fosse stata constatata un'infrazione dell'art. 34 del Trattato, suggerisce di risolvere la seconda questione nel senso che una violazione di detto articolo può essere compensata da normative che consentano la restituzione di un canone e che non sono state emanate dallo Stato membro interessato stesso in quanto dette normative producono l'effetto che non si producano possibili conseguenze incompatibili con l'art. 34 del Trattato.

3. Il *governo dei Paesi Bassi* sostiene che l'obbligo imposto dalla WVA a coloro che collocano prodotti petroliferi sul mercato dei Paesi Bassi è un provvedimento di carattere generale che non ha né lo scopo né l'effetto di restringere in modo specifico le correnti di esportazione così che da esso non deriva nessun ostacolo all'esportazione. Sottolinea il fatto che l'obbligo di costituzione di scorte istituito dalla WVA si limita a collegare una determinata obbligazione al fatto di collocare prodotti sul mercato interno. Per contro, i prodotti petroliferi esportati non sono presi in considerazione per la de-

terminazione della misura delle scorte obbligatorie. Tuttavia, quando un'impresa tenuta alle scorte obbligatorie vende prodotti petroliferi ad un acquirente con sede nei Paesi Bassi, detta operazione commerciale viene in considerazione ai fini della definizione della misura delle scorte obbligatorie in quanto i prodotti sono così immessi nel mercato interno. Si incorre pertanto nelle spese collegate alla costituzione obbligatoria di scorte indipendentemente dall'uso che l'acquirente riserva ai prodotti petroliferi fornitigli dall'impresa tenuta alle scorte obbligatorie.

Il governo dei Paesi Bassi ritiene che l'art. 34 del Trattato non implica che una normativa come quella contenuta nella legge WVA sia incompatibile con detto articolo. La prima questione pregiudiziale va pertanto risolta in senso negativo; tale soluzione negativa rende superfluo qualsiasi esame della seconda questione.

4. La *Commissione* sostiene che dalla giurisprudenza della Corte emerge che le imposte che colpiscono i prodotti, come pure altri prelievi (parafiscali) rientrano sotto gli artt. 12-16 e 95 del Trattato (a questo proposito si fa rinvio alle sentenze 4 aprile 1968, Fink-Frucht, causa 27/67, Racc. pag. 223, e 22 marzo 1977, Iannelli & Volpi, causa 74/76, Racc. pag. 557). Essa fornisce quindi la soluzione alla questione sollevata in subordine nel caso di specie a proposito dell'art. 34. Nel rimandare alla sentenza 8 novembre 1979, Groenveld (causa 15/79, Racc. pag. 3409), la Commissione rileva che l'art. 34 del Trattato è applicabile quando un provvedimento colpisce le esportazioni in modo discriminatorio. Orbene, il sistema della WVA non implica discriminazioni a danno delle esportazioni poiché le vendite sul mercato interno sono sempre gravate del canone mentre le esportazioni lo sono solo quando sono effettuate da un'impresa non aderente all'ICOVA. In quest'ultimo caso, la produzione nazionale e le esportazioni vengono trattate in modo identico. Si tratta pertanto, piuttosto, di una disparità di trattamento tra due correnti di esportazione: le esportazioni effettuate da un'impresa aderente all'ICOVA e le esportazioni effettuate da un'impresa non aderente all'ICOVA. La Commissione conclude che se l'art. 34 è applicabile unicamente in caso di discriminazione a danno delle esportazioni, il sistema controverso non può essere considerato in contrasto con detta disposizione.

Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione ritiene che un organismo, come l'ICOVA, possa essere assimilato allo Stato dei Paesi Bassi (v. sentenza 20 settembre 1988, Beentjes, causa 31/87, Racc. pag. 4635, e sentenza 24 novembre 1982, Commissione/Irlanda, causa 249/81, Racc. pag. 4005). A questo proposito sottolinea, in particolare, il fatto che l'ICOVA svolge un ruolo centrale nell'osservare gli obblighi di scorte che incombono sui Paesi Bassi nonché il fatto che l'ICOVA è interamente soggetto al controllo del ministero degli Affari economici.

La Commissione suggerisce alla Corte di risolvere in senso negativo le questioni sollevate dal giudice a quo.

Per quanto riguarda l'art. 95, la Commissione ricorda che esso è applicabile alle imposizioni discriminatorie che colpiscono le esportazioni (v. sentenza 29 giugno 1978, Larsen, causa 142/77, Racc. pag. 1543). Nel caso di specie non si tratta di una discriminazione a danno delle esportazioni. La Commissione, tuttavia, rileva che il sistema della WVA, tanto in caso di non restitu-

zione, quanto in caso di restituzione condizionata del canone, deve essere considerato un ostacolo frapposto agli scambi. Ritiene che possa essere giustificato considerare che l'art. 95 del Trattato sia anche applicabile ad imposizioni che, per quanto non discriminatorie, hanno tuttavia chiaramente e specificamente l'effetto di frapporre ostacoli agli scambi (v. sentenze 4 aprile 1968, Stier, causa 31/67, Racc. pag. 347, e sentenza 5 maggio 1982, Schul I, causa 15/81, Racc. pag. 1409).

IV — Risposte ai quesiti scritti rivolti dalla Corte

La Corte ha chiesto al governo dei Paesi Bassi di rispondere ai seguenti quesiti:

1) Se, in pratica, tutti gli importatori e produttori di prodotti petroliferi nei Paesi Bassi tenuti alle scorte obbligatorie trasferiscono sui loro clienti le spese connesse con detto obbligo e in quale misura. Se ciascun operatore resta assolutamente libero di scegliere egli stesso se trasferire o no siffatte spese. Quale sia il significato della data del 1° ottobre 1980.

2) Quali erano le modalità utilizzate dal 1° ottobre 1981 al 1° febbraio 1987 per calcolare la restituzione del canone per scorte obbligatorie in ragione dei quantitativi di prodotti petroliferi forniti dagli aderenti all'ICOVA ed esportati da commercianti non soggetti all'obbligo di scorte.

3) Se i commercianti di prodotti petroliferi non soggetti all'obbligo di scorte che acquistano prodotti petroliferi forniti da importatori o produttori non aderenti all'ICOVA abbiano egualmente potuto, prima del 1° gennaio 1987, beneficiare di una restituzione di spese collegata a detto obbligo di scorte e facente parte integrante del prezzo di vendita.

Il *governo dei Paesi Bassi* ha risposto che fino al 1° gennaio 1987, data di entrata in vigore della nuova WVA, la precedente WVA, entrata in vigore il 1° aprile 1977, imponeva ai produttori e agli importatori di prodotti petroliferi di tenere scorte corrispondenti, rispettivamente, a 90 e, 70 giorni delle vendite da loro effettuate ad acquirenti nazionali nel corso del precedente anno civile.

A partire dal 1° aprile 1977, esiste, per i produttori e gli importatori interessati, un obbligo di costituzione di scorte secondo le condizioni fissate nella WVA. Gli oneri connessi con l'osservanza di detto obbligo rientrano nei costi di gestione dell'imprenditore tenuto alle scorte obbligatorie. Il trasferimento sugli acquirenti dei costi connessi con l'obbligo di costituzione di scorte è una decisione dei produttori o degli importatori interessati. Per l'imprenditore, la situazione è quindi la stessa sia per quanto riguarda tale voce di spese sia per quanto riguarda le altre (per esempio, le materie prime, gli ammortamenti, i contributi sociali). In quale misura l'utile dei produttori sia sufficiente a coprire tutte le spese dell'imprenditore o sia a queste superiore è un problema che dipende dalle circostanze che influenzano il mercato.

Le norme vigenti nei Paesi Bassi non contemplano obblighi di informare i pubblici poteri della misura in cui i costi connessi con le scorte obbligatorie siano effettivamente trasferiti.

A partire dal 1° ottobre 1980, le imprese tenute alle scorte obbligatorie sono state autorizzate ad affidare all'ICOVA la costituzione di parte di dette scorte. A partire da detta data i costi connessi con le scorte obbligatorie possono pertanto consistere anche in spese (VVA) fatturate dall'ICOVA all'aderente (importatore o produttore tenuto alle scorte obbligatorie). Anche in questo sistema, il produttore o l'importatore tenuto alle scorte obbligatorie può, senza esservi obbligato, includere tale costo nel prezzo che fattura al proprio cliente.

Le condizioni alle quali il canone per le scorte obbligatorie può essere restituito dall'ICOVA sono fissate da quest'ultima. La normativa valida per il 1981 veniva emanata il 10 settembre 1981. Con parere 14 ottobre 1982 detta normativa veniva migliorata per l'esercizio 1982 su due punti e poteva essere applicata anche alle esportazioni effettuate nel 1981. Salvo alcune modifiche, tali norme restavano in vigore per l'esercizio 1983. Sul piano del contenuto, la normativa considerata restava in vigore fino al 1° gennaio 1987.

Il produttore o l'importatore tenuto alle scorte obbligatorie può fatturare all'acquirente le spese connesse con dette scorte, ma non è tenuto a farlo. A tal riguardo, le possibilità sono determinate dalle circostanze che regolano il mercato. Da quanto sopra consegue che dopo aver effettuato un'operazione commerciale, l'impresa tenuta alle scorte obbligatorie può concedere una restituzione per quanto riguarda le spese per le scorte obbligatorie incluse nel prezzo di vendita, ma non è tenuta a farlo. Questo vale tanto per i produttori ed importatori aderenti all'ICOVA quanto per le imprese tenute alle scorte obbligatorie non aderenti all'ICOVA. Le scorte obbligatorie si applicano ai quantitativi messi sul mercato nei Paesi Bassi.

L'effettuazione di una fornitura nei Paesi Bassi comporta pertanto conseguenze per quanto riguarda il quantitativo da costituire in scorte e implica quindi
pure delle spese per il produttore o l'importatore tenuto alle scorte obbligatorie. Soltanto i quantitativi esportati dal produttore o dall'importatore stesso non comportano alcun obbligo di costituzione di scorta.

T.F. O'Higgins
giudice relatore