ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 15ης Νοεμβρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Η χρησιμοποίηση λιπαντικών τόσο για τη λειτουργία των κινητήρων εσωτερικής καύσεως (ορυκτέλαιο μηχανών), όσο και για ορισμένο αριθμό βιομηχανικών χρήσεων (βιομηχανικά ορυκτέλαια) δημιουργεί, με την μορφή χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, σημαντικά υπολείμματα. Κατά ένα μέρος αυτά τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια είναι πολύ ακάθαρτα για να μπορέσουν να αξιοποιηθούν και δεν μπορούν παρά να απορριφθούν στο φυσικό περιβάλλον ή να καούν. Κατά ένα άλλο μέρος μπορούν είτε να καούν αυτούσια ή μετά από καθαρισμό, με σκοπό την παραγωγή θερμότητας (μαζούτ θερμάνσεως χρησιμοποιούμενο από τα διυλιστήρια), είτε να αναγεννηθούν με διύλιση ή με άλλο τρόπο, με σκοπό την επαναχρησιμοποίησή τους για τις ίδιες χρήσεις όπως τα καινούργια ορυκτέλαια.

Με αυτές τις δραστηριότητες ασχολείται ένας επικερδής βιομηχανικός κλάδος. Η αγορά των λιπαντικών (ορυκτέλαια μηχανών) εφοδιάζεται, αφενός από τα διυλιστήρια (καθώς η διύλιση και η διανομή των λιπαντικών είναι αλληλένδετες), αφετέρου δε από τις βιομηχανίες κατασκευής λιπαντικών ουσιών, οι οποίες αναμειγνύουν τα βασικά ορυκτέλαια που αγοράζουν από τις επιχειρήσεις καθάρσεως ορυκτελαίων με ορισμένο ποσοστό αναγεννημένων ορυκτελαίων.

Οι ασχολούμενες με την αναγέννηση των ορυκτελαίων εταιρίες, οι εγκαταστάσεις και η παραγωγική δυναμικότητα των οποίων είναι γενικά περιορισμένες, συλλέγουν οι ίδιες τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια που τους χρησιμεύουν ως πρώτη ύλη ή απευθύνονται σε επιχειρήσεις συλλογής, καταβάλλοντας σχετικό τίμημα στους κατόχους όταν πρόκειται για ορυκτέλαια μηχανών. Στα κράτη μέλη η συλλογή δεν μπορεί να γίνει, συνήθως, παρά μόνο από πρόσωπα που έχουν κανονική διοικητική άδεια για συλλογή ή αναγέννηση. Υπάρχει συχνά κατάτμηση της εθνικής επικράτειας σε ζώνες αποκλειστικής συλλογής, οι δε ασχολούμενοι με την περισυλλογή συνδέονται με τις επιχειρήσεις που προβαίνουν στην αναγέννηση με συμβάσεις προμηθείας.

Οι επιχειρήσεις αναγεννήσεως ορυκτελαίων, οι οποίες έχουν ως πελάτες τις βιομηχανίες κατασκευής λιπαντικών ουσιών, κατασκευάζουν ένα προϊόν που ανταγωνίζεται τα καινούργια ορυκτέλαια τα οποία παράγουν τα διυλιστήρια και μπορούν, κατά ένα μέρος, να τα υποκαταστήσουν. Η αποτελεσματικότητα της συλλογής και της αναγεννήσεως εξαρτάται από την τιμή των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που αγοράζονται από τους κατόχους τους, καθώς και από την τιμή πωλήσεως στις βιομηχανίες κατασκευής λιπαντικών ουσιών. Η τιμή αγοράς από τους κατόχους είναι το βασικό στοιχείο του κόστους της αναγεννήσεως και, επομένως, της τιμής του αναγεννημένου ορυκτελαίου. Με την τωρινή κατάσταση της αγοράς λιπαντικών και λαμ-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

βανομένης υπόψη της ισχυρής θέσεως των διυλιστηρίων, οι δυνατότητες διαθέσεως των αναγεννημένων ορυκτελαίων στα κράτη μέλη είναι περιορισμένες. Ένα άλλο όμως στοιχείο που επηρεάζει το κόστος αυτό είναι οι φορολογικές διευκολύνσεις που παρέχονται ενδεχομένως από τις δημόσιες αρχές, μέθοδος στην οποία καταφεύγουν συχνά για να ευνοήσουν τη συλλογή και την αναγέννηση. Αυτό το κίνητρο είναι εξάλλου απαραίτητο για τη δημιουργία ενός συστήματος αντισταθμίσεως του κόστους της συλλογής και της μεταφοράς. Εφόσον δεν υφίσταται υποχρέωση παραδόσεως με έξοδα των κατόχων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και εφόσον η δομή του τομέα παραμένει όπως είναι τώρα, μόνο ένα τέτοιο κίνητρο καθιστά δυνατή τη συλλογή σε περιοχές όπου οι δυνατότητες διαθέσεως είναι περιορισμένες και στις οποίες το κόστος συλλογής είναι σημαντικό, πράγμα το οποίο συμβαίνει σε ορισμένα κράτη μέλη.

Επομένως, η συλλογή και η αναγέννηση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων παρουσιάζει το ενδιαφέρον ότι παρέχει τη δυνατότητα εξαλείψεως των αποβλήτων που αποτελούν σοβαρό κίνδυνο μολύνσεως του περιβάλλοντος και διασφαλίσεως της ανακυκλήσεως ενός προϊόντος προερχόμενου από φυσικές πρώτες ύλες, οι οποίες είναι περιορισμένες και βρίσκονται σχεδόν στο σύνολό τους εκτός του εδάφους της Κοινότητας. Από την άποψη αυτή, μια συνεισφορά στον αγώνα κατά της μολύνσεως του περιβάλλοντος μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ως συνεισφορά στην πρόοδο της οικονομικής αναπτύξεως. Εντούτοις, μέχρι μια σχετικά πρόσφατη χρονική περίοδο, η συλλογή δεν αφορούσε παρά μόνο ένα μέρος των διαθέσιμων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και οι συλλεγόμενες ποσότητες περιείχαν μικρή μόνο αναλογία βιομηχανικών ορυκτελαίων. Κάτω από την πίεση της στενότητας και των οικολογικών ανησυχιών, αυτή η κατάσταση άρχισε να αλλάζει. Πράγματι, οι δημόσιες αρχές επεμβαίνουν όλο και περισσότερο για να εξασφαλίσουν την πλέον ορθολογιστική δυνατή συλλογή.

II — Η προσφυγή σ' αυτό το κίνητρο προβλέφθηκε επίσης και από τις κοινοτικές αρχές. Οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου, συμφώνησαν, στις 5 Μαρτίου 1973, η επιδίωξη της εναρμονίσεως να μην καθυστερεί τη λήψη απαραίτητων μέτρων με σκοπό την καλύτερη προστασία του περιβάλλοντος. Η οδηγία 75/439 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν ένα ενιαίο σύστημα συλλογής ή εξαφανίσεως, ανάλογα, με τη μορφή της επαναχρησιμοποιήσεως, δηλαδή της αναγεννήσεως ή της βιομηχανικής καύσεως για σκοπούς άλλους εκτός από την καταστροφή, των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, συγχρόνως με ένα σύστημα χρηματοδοτήσεως που να επιτρέπει την κάλυψη του κόστους των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων στις οποίες έχει δοθεί σχετική άδεια.

Είναι όμως προφανές ότι η μεμονωμένη προσφυγή των κρατών μελών σ' αυτό το κίνητρο μπορεί να περιορίσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό στη βιομηχανία συλλογής και αναγεννήσεως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των αναγεννημένων ορυκτελαίων.

Το πρόβλημα αυτό της χρησιμοποιήσεως χωρίς διακρίσεις, του δημοσιονομικού μηχανισμού, στην πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και στην πολιτική οικονομιών όσον αφορά τις πρώτες ύλες, αποτελεί το επίκεντρο της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί το Δικαστήριο.

III — Στην Ιταλία η παραγωγή προϊόντων πετρελαίου διέπεται από το βασιλικό διάταγμα 334 της 28ης Φεβρουαρίου 1939, που

τροποποιήθηκε επανειλημμένα από τότε. Σύμφωνα με αυτό το βασιλικό διάταγμα, η παραγωγή αυτή εξαρτάται ιδίως από τη χορήγηση αδείας από την τεχνητή υπηρεσία φόρων παραγωγής. Στα προϊόντα πετρελαίου επιβάλλεται εσωτερικός φόρος, ονομαζόμενος «εσωτερικός φόρος παραγωγής». Στα εισαγόμενα προϊόντα επιβάλλεται στα σύνορα ο ίδιος φόρος.

Επιδιώκοντας να προωθήσει την επαναχρησιμοποίηση των προϊόντων πετρελαίου που έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί μία φορά, το άρθρο 12 του ιταλικού νόμου 1852 της 31ης Δεκεμβρίου 1962 ορίζει στην παράγραφο 1 ότι:

«Σε όποιον προτίθεται να αποκτήσει με οποιοδήποτε τρόπο ή μέθοδο, προϊόντα πετρελαίου προερχόμενα από προϊόντα της ίδιας φύσεως που έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί στο εσωτερικό της εθνικής επικράτειας, εφαρμόζονται, με όλα τα έννομα αποτελέσματά τους, οι διατάξεις του βασιλικού νομοθετικού διατάγματος 334 της 28ης Φεβρουαρίου 1939, το οποίο αντικαταστάθηκε από το νόμο 739 της 2ας Ιουνίου 1939, και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, καθώς και οι υποχρεώσεις στον τομέα της κυκλοφορίας και της αποθηκεύσεως για τα παραγόμενα προϊόντα, οι οποίες προβλέπονται από το νομοθετικό διάταγμα 271 της 5ης Μαΐου 1957, που αντικαταστάθηκε, μετά από τροποποίησή του, από το νόμο 474 της 2ας Ιουλίου 1957.»

Η παράγραφος 2 ορίζει ότι:

«Στα παραγόμενα προϊόντα επιβάλλεται ειδικός φόρος καταναλώσεως με συντελεστή ίσο προς το 25% του συντελεστή που προβλέπεται για κάθε αναφερόμενο είδος προϊόντος.»

Η παράβαση της Ιταλίας την οποία η Επιτροπή σας ζητεί να διαπιστώσετε περιορίστηκε αισθητά από τότε που επιληφθήκατε της προσφυγής της μέχρι την έναρξη της προφορικής διαδικασίας. «Ερμηνεύοντας την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής της 10ης Ιανουαρίου 1978», ο εκπρόσωπός της δήλωσε, λιγότερο από μία εβδομάδα πριν από την έναρξη της προφορικής διαδικασίας, ότι η προσαπτόμενη στην Ιταλική Δημοκρατία παράβαση αφορούσε αποκλειστικά το φορολογικό σύστημα που προβλεπόταν για τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 του προαναφερθέντος άρθρου 12 αναγεννημένα προϊόντα πετρελαίου. Επομένως, θα ασχοληθώ με τη διαφορά όπως ήδη εμφανίζεται.

Στην ουσία η Επιτροπή θεωρεί ότι η φορολογική διάκριση μεταξύ των εγχωρίων προϊόντων πετρελαίου (λιπαντικών) που προέρχονται από αναγέννηση προϊόντων της ίδιας φύσεως, τα οποία έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί στο εσωτερικό της χώρας (φορολογούμενα με το 25% του πλήρους συντελεστή) και των προϊόντων, έστω και αναγεννημένων, που εισάγονται από τα άλλα κράτη μέλη (φορολογούμενα με πλήρη συντελεστή) είναι αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 95, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ. Συνοπτικά, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλία ότι δεν μεταχειρίζεται τα εισαγόμενα προϊόντα όπως τα εγχώρια, δηλαδή ευνοϊκότερα, όταν προέρχονται από αναγέννηση, ενώ υφίσταται όχι μόνο ομοιότητα αλλά και ταυτότητα μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών.

IV — Ομολογώ ευθύς εξαρχής ότι οι εξηγήσεις της Ιταλικής Κυβερνήσεως με έπεισαν πλήρως.

Καταρχήν, η χορήγηση ορισμένων πλεονεκτημάτων στα εγχώρια προϊόντα δικαιολογείται από την ιδιαίτερη φύση της διαδικα-

σίας αναγεννήσεως, η οποία ανταποκρίνεται προς ένα ορισμένο αριθμό επιταγών οικονομικού και οικολογικού επίσης χαρακτήρα.

Σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 13 της οδηγίας 75/439 του Συμβουλίου, αυτά τα πλεονεκτήματα μπορούν να έχουν τη μορφή «αποζημιώσεως για παρασχεθείσα υπηρεσία», η οποία όμως δεν πρέπει «να δημιουργεί σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ούτε να δημιουργεί τεχνητά ρεύματα εμπορικών ανταλλαγών των προϊόντων».

Αυτή η αποζημίωση μπορεί να χρηματοδοτηθεί, «μεταξύ άλλων», από μια εισφορά επιβαλλόμενη επί των προϊόντων τα οποία μετατρέπονται, αφού χρησιμοποιηθούν, σε χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια, *ή επί των ίδιων των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.* Σχετικά αξίζει να παρατηρηθεί ότι το νομοθετικό κείμενο που εξέδωσε το Συμβούλιο δεν περιέλαβε την πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία *αποκλείονται* τα μέτρα *φορολογικού* χαρακτήρα (φορολογικές απαλλαγές), δεδομένου ότι δεν παρέχουν τη δυνατότητα διαφοροποιήσεως των αντισταθμιστικών παροχών ανάλογα με την περιοχή ή την επιχείρηση. Είναι σχεδόν περιττό να υπενθυμιστεί ότι η Επιτροπή δεν προσέβαλε αυτή την οδηγία του Συμβουλίου.

Συνεπώς τα κράτη μέλη μπορούσαν να καταφύγουν σε φορολογικά μέτρα (εισφορά ή απαλλαγή) για να χρηματοδοτήσουν τα παρεχόμενα στη διαδικασία της αναγεννήσεως πλεονεκτήματα. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ένας νόμος της 28ης Δεκεμβρίου 1968 είχε ήδη συστήσει ένα Ταμείο εξαφανίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων για τη συλλογή και την εξαφάνιση των χρησιμοποιημένων λιπαντικών. Στο πλαίσιο αυτής της δημόσιας υπηρεσίας, οι επιχειρήσεις που καίνε ή αναγεννούν, μετά από συλλογή, χρησιμοποιημένα λιπαντικά, εισπράττουν επιχορήγηση ίση προς τη διαφορά μεταξύ του κόστους και των εσόδων από τις πωλήσεις τους, συμπεριλαμβανομένου ενός λογικού κέρδους. Αυτές οι επιχορηγήσεις χρηματοδοτούνται από έναν ειδικό φόρο που επιβάλλεται επί των λιπαντικών που διατίθενται στην κατανάλωση.

Στη Γαλλία τα αναγεννημένα λιπαντικά απαλλάσσονται από τον ειδικό φόρο που επιβάλλεται επί των καινούργιων λιπαντικών.

Στην Ιταλία, όπως είδαμε, ο φόρος παραγωγής που επιβάλλεται στα αναγεννημένα ορυκτέλαια, τα οποία παρασκευάζονται από συλλεγέντα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια, περιορίζεται στο 25% του συντελεστή που εφαρμόζεται στα προϊόντα πρώτης διυλίσεως. Στη χώρα αυτή οι φόροι που βαρύνουν τα λιπαντικά είναι οι υψηλότεροι (2% των εσόδων του ειδικού φόρου καταναλώσεως επί των ορυκτελαίων, ενώ δεν υφίσταται τέτοιος φόρος, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα, στη Δανία και την Ιρλανδία), τούτο δε εξηγεί, ίσως, την πρωτοβουλία της Επιτροπής.

Το σχέδιο οδηγίας το οποίο υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 9 Αυγούστου 1973 με σκοπό να εναρμονίσει τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως επί των ορυκτελαίων περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις ώστε η επιδιωκόμενη εναρμόνιση να μην παρεμποδίσει την εφαρμογή φορολογικών μέτρων που να επιτρέπουν να βρεθεί η κατάλληλη λύση στο πρόβλημα των καταλοίπων των ορυκτελαίων (άρθρα 6 και 18).

Η Ιταλική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ορθά ότι, σ' αυτή την πρόταση, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 99 της Συνθήκης, η ίδια η Επι-

τροπή θεωρεί ότι «η ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και ένα σύστημα που να εξασφαλίζει ότι δεν θα νοθεύονται οι συνθήκες ανταγωνισμού γι' αυτά τα προϊόντα *δεν* μπορούν να υλοποιηθούν *παρά μόνο* με εναρμόνιση σε κοινοτικό επίπεδο των ειδικών φόρων καταναλώσεως που βαρύνουν τα ορυκτέλαια» και ότι, «για να διασφαλιστούν ίσες συνθήκες ανταγωνισμού σε κοινοτικό επίπεδο, ο τρόπος είσπραξης και ελέγχου του ειδικού φόρου καταναλώσεως πρέπει να εναρμονιστεί, στο μέτρο που χρειάζεται, μεταξύ των κρατών μελών».

Δεύτερον, η χορήγηση αποζημιώσεως ή η μη επιβολή εισφοράς προϋποθέτει την τήρηση αυστηρών προϋποθέσεων, ο έλεγχος των οποίων πρέπει να εξασφαλιστεί με την εφαρμογή συνεχούς επιβλέψεως του κύκλου παραγωγής στο σύνολό του. Για τα εισαγόμενα προϊόντα κανένα στοιχείο (πιστοποιητικό προελεύσεως ή άλλο) δεν επιτρέπει τώρα τη διαπίστωση των συνθηκών υπό τις οποίες αναγεννήθηκαν. Όπως το εξήγησε η Ιταλική Κυβέρνηση στην απάντησή της, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 15 Οκτωβρίου 1979, στις ερωτήσεις που της απευθύνατε (σ. 13), είναι αδύνατο να διαπιστωθεί η διαφορά μεταξύ ενός καινούργιου και ενός αναγεννημένου ορυκτελαίου. Επιπλέον, εάν παραχωρείτο φορολογική απαλλαγή, παρόμοια προς αυτή που υφίσταται στην Ιταλία, στο κράτος μέλος από το οποίο προέρχεται το εισαχθέν στην Ιταλία λιπαντικό, θα υπήρχε κίνδυνος η εφαρμογή της ιταλικής φορολογικής απαλλαγής σ' αυτό το λιπαντικό να καταλήξει στο να έχουν διπλό πλεονέκτημα τα εισαγόμενα στην Ιταλία λιπαντικά.

Επομένως, αφού δεν είναι δυνατή η αναγνώριση του αναγεννημένου προϊόντος, στο οποίο επιβάλλεται μειωμένος συντελεστής, είναι αδύνατο να παραχωρηθεί φορολογική απαλλαγή στα εισαγόμενα προϊόντα.

Τέλος, σύμφωνα με την ίδια την ομολογία της Επιτροπής, κανένα κράτος μέλος, εκτός από δύο (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και Δανία) δεν έχει λάβει μέτρα ώστε να εφαρμόσει την οδηγία του Συμβουλίου της 16ης Ιουνίου 1975 και η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο ότι, στο παρόν στάδιο, σ' αυτά τα προϊόντα εφαρμόζονται ενιαίες κανονιστικές διατάξεις σε όλα τα κράτη μέλη, από άποψη φορολογίας.

V — Τελειώνοντας αυτή την ανάλυση, πρέπει να διαπιστωθεί ότι οι διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα του περιβάλλοντος μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση των εγχωρίων αναγεννημένων λιπαντικών και των παρόμοιων εισαγόμενων προϊόντων, διαφορές οι οποίες μπορούν να έχουν επίπτωση στη λειτουργία της Κοινής Αγοράς και να προκαλέσουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Εντούτοις, η εξάλειψη αυτών των διαφορών δεν θα έπρεπε σε καμία περίπτωση να έχει ως αποτέλεσμα τη διακινδύνευση της προστασίας του περιβάλλοντος, στην προκείμενη περίπτωση την εξαφάνιση και την αναγέννηση των χρησιμοποιημένων προϊόντων πετρελαίου, στόχους οι οποίοι αποτελούν ήδη μέρος του θετού κοινοτικού δικαίου.

Επομένως, αφού δεν υφίσταται ενιαία εφαρμογή των προβλεπόμενων σε κοινοτικό επίπεδο μέτρων ενισχύσεως, δεν μπορεί να απαιτηθεί, βάσει μόνο του άρθρου 95, η άμεση κατάργηση των φορολογικών κινήτρων που παρέχονται ακόμα σε εθνικό επίπεδο, χωρίς να προκύψει από αυτό μια επικίνδυνη κατάσταση όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και μάλιστα την ενεργειακή πολιτική.

Εν πάση περιπτώσει θα ήταν πρόωρο να διαπιστωθεί παράβαση της Ιταλίας, ενώ τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να επεξεργάζονται μια νέα κανονιστική ρύθμιση που θα παράσχει τη δυνατότητα πλήρους εξαφανίσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και την αναδιοργάνωση του τομέα αυτού σε πιο υγιείς βάσεις.

Καταλήγοντας, προτείνω να απορριφθεί η προσφυγή.