CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 15 de noviembre de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. El empleo de lubrificantes tanto para el funcionamiento de los motores de explosión (aceites de motores) como para un determinado número de usos industriales (aceites industriales) genera residuos considerables en forma de aceites usados. Por un lado, estos aceites usados están demasiado sucios para tener algún valor y sólo pueden eliminarse arrojándolos en el medio natural o quemándolos; por otro lado pueden o bien quemarse como están o previa decantación para producir calor (fuel-oil para cámara de combustión utilizado por los refinadores), o bien regenerarse por destilación o por otro medio con el objeto de volverlos a emplear para los mismos fines que los aceites nuevos.

Estas operaciones dan lugar a una industria rentable. El mercado de los lubrificantes (aceites de motores) está alimentado, por un lado, por los refinadores (ya que el refinado y la distribución de los lubrificantes van unidos) y, por otro lado, por las industrias de lubrificantes que mezclan con los aceites de base comprados a los refinadores una determinada proporción de aceites regenerados.

Las empresas que se dedican a la regeneración, cuyas instalaciones y capacidad de producción son generalmente modestas, recogen ellas mismas los aceites usados que les sirven de materia prima, o bien se dirigen a empresas de recogida, pagando un precio de recogida a los usuarios cuando se trata de aceites de motores. En los Estados miembros, lo más frecuente es que únicamente puedan proceder a la recogida las personas titulares de una autorización administrativa regular de recogida o de regeneración. Con frecuencia el territorio nacional está subdividido en zonas de recogida exclusiva y las empresas de recogida están vinculadas a las de regeneración mediante contratos de entrega.

Las empresas regeneradoras, que tienen por clientes a las industrias de lubrificantes, fabrican un producto en competencia y en parte sustitutivo de los aceites nuevos producidos por las refinerías. La rentabilidad de la recogida y de la regeneración depende del precio de los aceites usados recogidos a los usuarios así como del precio de venta a

* Lengua original: francés.

las industrias de lubrificantes. El precio de recogida pagado a los usuarios es el elemento de base del coste de la regeneración y por lo tanto del precio de coste del aceite regenerado. En el estado actual del mercado de los lubrificantes y teniendo en cuenta la fuerte posición de los refinadores, las salidas de los aceites regenerados en los Estados miembros son limitadas. Pero otro elemento de dicho coste está constituido por las facilidades fiscales en su caso ofrecidas por las autoridades públicas, procedimiento al que recurren con frecuencia para favorecer la recogida y la regeneración. Este incentivo es, por lo demás, necesario para poner en práctica un sistema de globalización de los costes de recogida y de transporte. Mientras no exista una obligación de entrega a cargo de los usuarios y mientras la estructura del sector siga siendo como en la actualidad, únicamente tal incentivo puede hacer posible la recogida en las regiones donde las salidas son escasas y donde los costes de recogida son elevados, como es el caso en ciertos Estados miembros.

La recogida y la regeneración de los aceites usados presenta pues el interés de permitir gestionar los residuos que constituyen un grave peligro de polución para el medio ambiente y garantizar el reciclaje de un producto derivado de recursos naturales limitados y situados en casi toda su totalidad fuera del territorio comunitario. Desde este punto de vista, la contribución a la lucha contra la polución del medio ambiente puede considerarse ciertamente como una contribución al desarrollo del progreso económico. Sin embargo, hasta una época relativamente reciente, sólo se recogía una parte de los aceites usados disponibles y las cantidades recogidas sólo incluían una pequeña proporción de aceites industriales. A impulsos de la escasez y de las preocupaciones ecológicas, esta situación está cambiando. Las autoridades públicas intervienen de hecho cada vez más para garantizar una recogida lo más racional posible.

II. El recurso a dicho incentivo también ha sido previsto por las autoridades comunitarias. Reunidos en el seno del Consejo, los representantes de los gobiernos de los Estados miembros acordaron, el 5 de marzo de 1973, que la búsqueda de la armonización no retrasara la adopción de medidas indispensables para una mejor protección del medio ambiente. La Directiva 75/439 del Consejo de 16 de junio de 1975 dispone que los Estados miembros establecerán un sistema armonizado de recogida o de gestión, en su caso, de los aceites usados, para su nuevo empleo, es decir, mediante regeneración o combustión industrial con fines que no sean la destrucción, acompañado de un régimen de financiación que permita cubrir el coste de las operaciones de las empresas autorizadas.

Es evidente, sin embargo, que el recurso desordenado a tal incentivo por los Estados miembros puede limitar la libre competencia de la industria de la recogida y de la regeneración y la libre circulación de los aceites regenerados.

Este problema del uso no discriminatorio de un instrumento fiscal en las políticas de protección del medio ambiente y de ahorro

de materias primas es esencial en el asunto pendiente ante este Tribunal de Justicia.

III. En Italia, la fabricación de productos petrolíferos está regulada por el Decreto Ley nº 334 de 28 de febrero de 1939, modificado varias veces desde entonces. A tenor de dicho Decreto Ley, la producción está sujeta, en particular, a la concesión de una licencia expedida por la Oficina técnica de los impuestos de fabricación. Los productos petrolíferos están gravados por un tributo interno llamado «impuesto interno de fabricación». El mismo impuesto grava en la frontera los productos importados.

Con el objeto de favorecer el nuevo empleo de los productos petrolíferos ya usados, el párrafo primero del artículo 12 de la Ley italiana nº 1852, de 31 de diciembre de 1962, dispone:

«El que se propusiere obtener, por cualquier medio o procedimiento, productos petrolíferos a partir de productos de la misma naturaleza ya utilizados en el interior del territorio nacional, estará sujeto a todos los efectos a las disposiciones del Real Decreto Ley nº 334, de 28 de febrero de 1939, convertido en la Ley nº 739, de 2 de junio de 1939, y a sus ulteriores modificaciones, así como, en lo referente a los productos obtenidos, a las obligaciones en materia de circulación y de almacenamiento previstas por el Decreto Ley nº 271, de 5 de mayo de 1957, convertido, después de modificado, en la Ley nº 474, de 2 de julio de 1957.»

El párrafo segundo dispone:

«Los productos obtenidos estarán sujetos a un impuesto de fabricación igual al 25 % del tipo fijado para cada tipo de producto.»

El incumplimiento por parte de Italia cuya declaración ha solicitado la Comisión a este Tribunal se ha reducido considerablemente entre el momento de la interposición del recurso y el de la apertura de la vista. «Interpretando el dictamen motivado de la Comisión, de 10 de enero de 1978», el Agente de esta última ha comunicado, menos de una semana antes de la apertura de la vista, que la infracción imputada a la República Italiana se refería únicamente al régimen fiscal previsto para los productos petrolíferos regenerados mencionados en el párrafo segundo del artículo 12 de la Ley citada. Examinaré pues el asunto tal como se presenta en el día de hoy.

Sustancialmente, la Comisión considera que la discriminación fiscal entre los productos petrolíferos (lubrificantes) nacionales regenerados a partir de productos de la misma naturaleza ya usados en el interior del país (gravados al 25 %) y los productos, también regenerados, importados de los demás Estados miembros (gravados al tipo pleno) es contraria a las disposiciones del párrafo primero del artículo 95 del Tratado CEE. En suma, la Comisión reprocha a Italia no conceder el trato nacional más favorable a los productos importados, cuando han sido regenerados, cuando entre ambas categorías hay no sólo semejanza, sino identidad.

IV. He de decir que las explicaciones del Gobierno italiano me han convencido plenamente.

En primer lugar, conceder determinadas ventajas a los productos nacionales está justificado por la particular naturaleza del proceso de regeneración, que responde a un cierto número de exigencias de orden económico y también ecológico.

A tenor del artículo 13 de la Directiva 75/439 del Consejo, estas ventajas podrán presentarse en forma de «compensaciones por los servicios prestados», lo que, sin embargo, no deberá «crear distorsiones significativas en la competencia ni crear corrientes artificiales de intercambios de productos».

Dicha compensación podrá financiarse «entre otras formas», mediante un canon percibido sobre los productos que después del uso se transformen en aceites usados *o sobre los propios aceites usados*. Es muy digno de tenerse en cuenta, a este respecto, que el texto adoptado por el Consejo no ha recogido la propuesta de la Comisión en el sentido de *excluir* las medidas de carácter *fiscal* (exenciones), dado que no permiten modular las compensaciones en función de las regiones o las empresas. Resulta casi superfluo recordar que la Comisión no impugnó dicha Directiva del Consejo.

Por consiguiente, los Estados miembros podían recurrir al instrumento fiscal (canon o exención) para financiar las ventajas concedidas a la regeneración. En la República Federal de Alemania una Ley de 28 de diciembre de 1968 había ya establecido, para la recogida y la gestión de los lubrificantes usados, un fondo para gestionar los aceites usados. En el contexto de dicho servicio público, las empresas que, después de recoger los lubrificantes usados, los queman o regeneran, reciben una subvención igual a la diferencia entre el coste y el producto de sus ventas, teniendo en cuenta un beneficio razonable. Estas subvenciones se financian mediante un impuesto especial percibido sobre los aceites lubrificantes ofrecidos al consumo.

En Francia, los aceites lubrificantes regenerados están exentos del impuesto especial que grava los aceites lubrificantes nuevos.

En Italia, como hemos visto, el impuesto de fabricación que grava los aceites regenerados fabricados a partir de aceites usados recogidos, sólo se percibe a razón de un 25 % del tipo aplicado a los productos de primer refinado. Es en este país donde el rendimiento de los impuestos que gravan los lubrificantes es más elevado (2 % del rendimiento del impuesto especial sobre los aceites minerales, mientras que no existía tributación, al menos hasta hace poco, ni en Dinamarca ni en Irlanda) y esto quizá explique la iniciativa tomada por la Comisión.

El proyecto de Directiva que la Comisión presentó al Consejo el 9 de agosto de 1973 con el objeto de armonizar los impuestos especiales sobre los aceites minerales contiene disposiciones específicas para que la

armonización deseada no obstaculice la aplicación de medidas fiscales que permitan encontrar una solución apropiada al problema de los aceites residuales (artículos 6 y 18).

El Gobierno italiano recuerda oportunamente que en esta propuesta, basada en el artículo 99 del Tratado, la propia Comisión considera que «la libre circulación entre los Estados miembros, así como un régimen que asegure que no se falsean las condiciones de competencia respecto a dichos productos, *sólo* pueden alcanzarse mediante una armonización a nivel comunitario de los impuestos especiales que gravan el consumo de los aceites minerales» y que, «con el fin de garantizar condiciones de competencia iguales a nivel comunitario, las modalidades de percepción y de control del impuesto especial deben estar, en la medida de lo necesario, armonizadas entre los Estados miembros».

En segundo lugar, conceder una compensación o no percibir un canon implica observar requisitos rigurosos, cuyo control debe garantizarse mediante la sujeción a un control permanente del ciclo de producción en su totalidad. Para los productos importados, ningún elemento (certificado de origen u otro) permite actualmente asegurar las circunstancias en que se ha llevado a cabo la regeneración. Como el Gobierno italiano ha explicado en su respuesta a las cuestiones que este Tribunal le planteó (p. 13), recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de octubre de 1979, es imposible distinguir un aceite nuevo de un aceite regenerado. Además, si se concediera una desgravación similar a la existente en Italia en el Estados miembro del que procede el lubrificante que se importa en Italia, aplicar la desgravación italiana a dicho lubrificante podría conducir a conceder a los lubrificantes importados en Italia una doble ventaja. Al no poder identificar el producto regenerado al que se aplica el tipo reducido, es por lo tanto imposible conceder la exención a los productos importados.

Por último, según admite la propia Comisión, ningún Estado miembro excepto dos (República Federal de Alemania y Dinamarca) ha adoptado disposiciones para llevar a la práctica la Directiva del Consejo de 16 de junio de 1975 y la Comisión no ha probado en absoluto que en el momento actual dichos productos estuvieran sujetos, desde el punto de vista tributario, a una normativa uniforme en todos los Estados miembros.

V. Al término de este análisis, es preciso poner de manifiesto que las divergencias entre las legislaciones nacionales en materia de medio ambiente pueden implicar divergencias en el tratamiento fiscal de los lubrificantes regenerados nacionales y de los productos similares importados, diferencias que pueden incidir en el funcionamiento del mercado común y provocar distorsiones de competencia.

No obstante, la supresión de dichas disparidades en ningún caso debe suponer un peligro para la protección del medio ambiente, en este caso, la gestión y la regeneración de los productos petrolíferos usados,

objetivos que ya forman parte del Derecho comunitario positivo.

A falta de una aplicación uniforme de las medidas de ayuda previstas a nivel comunitario, no se puede exigir, por lo tanto, basándose únicamente en el artículo 95, la inmediata supresión de los incentivos fiscales concedidos todavía a nivel nacional sin que de ello se siga una situación peligrosa desde el punto de vista de la protección del medio ambiente o incluso de la política energética.

De todos modos, sería prematuro declarar un incumplimiento por parte de Italia cuando las instancias comunitarias y los Estados miembros están preparando una nueva normativa que debe permitir la gestión integral de los aceites usados y reorganizar dicho sector sobre bases más sanas.

En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y que condene en costas a la Comisión.