

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate l'11 febbraio 1999 *

I — Introduzione

1. Il presente ricorso di inadempimento riguarda l'asserita mancata trasposizione, da parte della Repubblica federale di Germania, dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati¹, come modificata con direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/101/CEE², che pone agli Stati membri l'obbligo di dare la priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione piuttosto che mediante combustione o altri metodi. Gli argomenti delle parti si concentrano attorno alla questione se la riserva formulata nell'art. 3, n. 1, che fa riferimento a vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, debba essere intesa come una deroga, di stretta interpretazione, ovvero come una condizione necessaria, preliminare all'obbligo di dare priorità, che si dovrebbe interpretare secondo il suo significato normale, cioè in modo lato. Sono del parere che queste disposizioni esigano che gli Stati membri accordino priorità alla rigenerazione degli oli usati, ma riconoscono loro, allorché si tratta di decidere circa la natura e l'oggetto delle misure adottate, la facoltà di tener conto di taluni limiti di carattere pratico.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 194, pag. 23; in prosieguo: la «direttiva». Salvo contraria indicazione, utilizzerò questo termine per far riferimento alla direttiva 75/439 come modificata.

2 — GU 1987, L 42, pag. 43; in prosieguo: la «direttiva di modifica».

II — Il contesto di diritto e di fatto

2. Gli artt. 1-6 del testo originale della direttiva sono stati interamente sostituiti dalle nuove disposizioni inserite dall'art. 1 della direttiva di modifica. La direttiva in precedenza pretendeva che gli Stati membri adottassero le misure necessarie affinché, per quanto possibile, l'eliminazione degli oli usati avesse luogo mediante riutilizzazione (rigenerazione o combustione)³. Il secondo 'considerando' del preambolo della direttiva di modifica così recita:

«considerando che la rigenerazione costituisce generalmente la valorizzazione più razionale degli oli usati, tenuto conto del risparmio energetico che essa consente di realizzare; che è pertanto opportuno dare la precedenza al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione, quando i vincoli tecnici, economici e organizzativi lo consentono».

3 — Art. 3 della direttiva nella sua versione originale.

L'art. 1 della direttiva definisce un certo numero di termini pertinenti: — *trattamento*

le operazioni destinate a consentire la riutilizzazione degli oli usati, vale a dire la rigenerazione e la combustione;

«Ai fini dell'applicazione della presente direttiva s'intende per:

— *rigenerazione*

— *olio usato*

qualsiasi procedimento che permetta di produrre oli di base mediante una raffinazione degli oli usati che comporti, in particolare, la separazione dei contaminanti, prodotti di ossidazione e additivi contenuti in tali oli;

qualsiasi olio industriale o lubrificante, a base minerale, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato, in particolare, gli oli usati dei motori a combustione e dei sistemi di trasmissione, nonché gli oli minerali per macchinari, turbine e comandi idraulici;

(...)».

3. L'art. 2 della direttiva dispone come segue:

— *eliminazione*

«Fatte salve le disposizioni della direttiva 78/319/CEE⁴, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione degli oli usati senza che ne derivino danni evitabili per l'uomo e l'ambiente».

il trattamento oppure la distruzione degli oli usati nonché il loro immagazzinamento o deposito sul o nel suolo;

⁴ — Direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (GU L 84, pag. 43).

4. L'art. 3 della direttiva dispone come segue:

«1. Per quanto consentito dai vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione.

2. Qualora, a causa dei vincoli di cui al paragrafo 1, non si proceda alla rigenerazione degli oli usati, gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari affinché qualsiasi trattamento degli oli usati mediante combustione sia effettuato secondo modalità accettabili dal punto di vista ambientale, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, purché tale combustione sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e organizzativo.

3. Qualora, a causa dei vincoli di cui ai paragrafi 1 e 2, non si proceda né alla rigenerazione né alla combustione degli oli usati, gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire la distruzione innocua o l'immagazzinamento o deposito controllati degli oli usati».

5. L'art. 5, n. 2, della direttiva dispone come segue:

«Qualora gli obiettivi previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dalle autorità competenti».

6. Gli artt. 14 e 15 della direttiva⁵ prevedono, rispettivamente, quanto segue:

«*Articolo 14*

Quale contropartita degli obblighi che gli Stati membri impongono alle imprese di raccolta e/o di eliminazione, ai sensi dell'articolo 5, queste ultime possono beneficiare di indennità per i servizi resi. Queste indennità non devono superare le spese annuali delle imprese non coperte ed effettivamente accertate, tenuto conto di un ragionevole utile.

⁵ — In precedenza artt. 13 e 14 della direttiva, prima dell'entrata in vigore della direttiva di modifica.

L'importo di tali indennità non deve creare distorsioni di concorrenza di un certo rilievo né correnti artificiali di scambi di prodotti.

risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni adottate in virtù della presente direttiva.

Articolo 15

Le indennità possono essere tra l'altro finanziate mediante una tassa riscossa sui prodotti che, dopo la loro utilizzazione, sono trasformati in oli usati, o sugli oli usati.

La Commissione trasmette agli Stati membri un resoconto generale di tali informazioni.

Il finanziamento delle indennità deve essere conforme al principio di "chi inquina paga"».

Articolo 18

7. Gli artt. 17 e 18 della direttiva⁶ dispongono, rispettivamente, quanto segue:

Gli Stati membri redigono ogni tre anni una relazione sulla situazione dell'eliminazione degli oli usati nei loro paesi e la trasmettono alla Commissione».

« Articolo 17

Ciascuno Stato membro comunica periodicamente alla Commissione le proprie conoscenze tecniche nonché l'esperienza ed i

8. L'art. 2 della direttiva di modifica esigeva che gli Stati membri adottassero tutte le misure necessarie per conformarsi alle nuove disposizioni della direttiva, ivi compreso l'art. 3, n. 1, a partire dal 1° gennaio 1990 e che ne informassero immediatamente la Commissione. L'art. 4 della direttiva di modifica fa altresì obbligo agli Stati

⁶ — In precedenza artt. 15 e 16 della direttiva, prima dell'entrata in vigore della direttiva di modifica.

membri di comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto nazionale che essi adottano nel settore disciplinato dalla direttiva.

impianti idonei a massimalizzare l'energia ottenuta a partire da tali oli.

9. Nella Repubblica federale di Germania, l'Abfallgesetz (legge sui rifiuti)⁷ costituiva, fino al 7 ottobre 1996, la base legale per l'adozione di modalità relative all'eliminazione dei rifiuti, tra cui l'Altölverordnung (regolamento federale sugli oli usati)⁸. Gli artt. 2 e 3 dell'AltölV consentono il riciclaggio di taluni oli usati specifici in oli di base e altri prodotti, ma assoggettano il riutilizzo di altri oli usati a condizioni relative al loro tenore di sostanze inquinanti. L'art. 4, n. 1, dell'AltölV prescrive l'eliminazione separata degli oli usati aventi un forte tasso di PCB⁹ o un forte tenore di alogeni, e vieta che siano mescolati con altri oli usati. L'art. 4, n. 2, vieta che taluni oli usati specificati all'art. 2 siano mescolati con altri oli usati. L'art. 4, n. 3, dell'AltölV consente, facendo eccezione rispetto ai due paragrafi che precedono, il miscuglio di siffatti oli usati in taluni impianti di recupero, combustione o eliminazione autorizzati. Altre misure adottate a titolo dell'AbfG dispongono che gli oli usati possono essere eliminati per combustione solo in

10. L'art. 5b dell'AbfG esige esso stesso che le imprese che vendono a consumatori finali oli per motori a combustione, i quali si adattano in modo particolare ad essere rigenerati, raccolgano anche oli usati presso i loro clienti gratuitamente. L'AbfG è stata sostituita, a partire dal 7 ottobre 1996, dalla Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (legge sul riciclaggio e sui rifiuti)¹⁰. L'art. 6 della Krw/AbfG dà priorità al metodo di eliminazione dei rifiuti che sia il più rispettoso dell'ambiente e consente l'adozione di regolamenti concedendo la priorità in casi specifici sia alla rigenerazione sia alla combustione, a seconda delle circostanze. L'art. 5, n. 2, dispone che deve essere accolto il metodo di eliminazione che meglio si adatta al tipo e alla natura del rifiuto.

III — Gli argomenti delle parti

11. La Repubblica federale di Germania ha sollevato un'eccezione di irricevibilità nei confronti del ricorso della Commissione, fondata su un'asserita violazione del principio di collegialità risultante da una decisione della Commissione di emettere un parere motivato nella presente causa prima

7 — *BGBI.* 1986 I, pag. 1410; in prosieguo: l'«*AbfG*».

8 — *BGBI.* 1987 I, pag. 2335; in prosieguo: l'«*AltölV*».

9 — Policlorobifenile.

10 — *BGBI.* 1994 I, pag. 2705; in prosieguo: la «*Krw/AbfG*».

che sia stato elaborato, ai fini della sua approvazione, un testo di legge dettagliato. Tuttavia alla luce della sentenza della Corte 29 settembre 1998, Commissione/Germania¹¹, la Repubblica federale di Germania nel corso dell'udienza ha ritirato tale obiezione.

12. La Commissione, nella sua lettera di messa in mora 10 agosto 1992, nel suo parere motivato 14 marzo 1995 e nel contesto del presente ricorso, sostiene che la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva per il fatto che non ha dato priorità alla rigenerazione degli oli usati rispetto alla loro eliminazione per combustione, senza che sia stata in grado di giustificare tale inadempimento facendo riferimento a vincoli di carattere tecnico, economico o organizzativo. Sostiene che il riferimento a siffatti vincoli di cui all'art. 3, n. 1, costituisce una deroga all'esigenza di dare la priorità alla rigenerazione e che essa deve pertanto costituire oggetto d'interpretazione restrittiva, alla luce degli obiettivi generali della direttiva¹². Nel corso dell'udienza l'agente della Commissione ha dichiarato che questa deroga era limitata a situazioni nelle quali i vincoli esposti all'art. 3, n. 1, rendevano *impossibile* con-

cedere la priorità alla rigenerazione; tuttavia non è stata in grado di fornire alla Corte un esempio di vincolo che possa soddisfare tale criterio.

13. Il governo tedesco ritiene che uno Stato membro non sia tenuto a trasporre l'art. 3, n. 1, della direttiva alla lettera, sempreché le condizioni di rigenerazione degli oli usati siano fissate¹³ nel contesto di una situazione concreta esistente nel suo territorio e fatti salvi i vincoli menzionati in tale articolo. L'art. 3, n. 1, della direttiva presume la probabile esistenza di taluni vincoli, di modo che l'obbligo di concedere la priorità alla rigenerazione degli oli usati non è incondizionato. Esso è soggetto alla previa condizione che siffatti vincoli siano stati superati. Non si deve pertanto interpretare in modo restrittivo il riferimento a restrizioni indeterminate di natura tecnica, economica od organizzativa; essa conferisce piuttosto agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda l'esistenza di siffatti vincoli, che possono applicarsi cumulativamente; le loro valutazioni danno luogo a controllo solo in caso di errore di valutazione manifesto da parte loro, come resta confermato da un confronto con i termini molto più restrittivi della proposta originaria della Commissione¹⁴. L'agente del governo federale ha riassunto il comportamento della Commissione all'udienza nel senso che esige o l'adozione di una formula legislativa

11 — Causa C-191/95 (Racc. pag. I-5449).

12 — La Commissione ha fatto riferimento alle sentenze 6 dicembre 1979, causa 47/79, Nehlsen (Racc. pag. 3639, punto 4), 22 marzo 1984, causa 90/83, Paterson e a. (Racc. pag. 1567, punto 16); 11 luglio 1984, causa 133/83, Scott e Rimmer (Racc. pag. 2863, punto 15); 25 giugno 1992, causa C-116/91, British Gas (Racc. pag. I-4071, punti 12 e 20); 15 dicembre 1993, causa C-116/92, Charlton e a. (Racc. pag. I-6755, punto 20); 21 marzo 1996, causa C-39/95, Goupil (Racc. pag. I-1601, punto 8), e causa C-335/94, Mrozek e Jäger (Racc. pag. I-1573, punto 8).

13 — Sentenza 28 febbraio 1991, causa C-131/88, Commissione/Germania (Racc. pag. I-825, punto 6).

14 — GU 1985, C 58, pag. 3: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché l'eliminazione degli oli usati avvenga mediante rigenerazione».

vuota, il che sarebbe privo di interesse, o l'intervento dello Stato sul mercato, il che non sarebbe richiesto dall'art. 3, n. 1.

base rigenerati non incontrano il favore dei consumatori. Inoltre la Repubblica federale di Germania sostiene che la mancanza di domanda di oli rigenerati e l'abbassamento dei requisiti degli oli da motore in generale, la sovraccapacità della produzione europea degli oli di base¹⁷ e il basso costo degli oli nuovi costituiscono un vincolo economico. L'indennità già versata per il riciclaggio ai sensi dell'art. 30 dell'AbfG è stata recentemente soppressa, conformemente al principio di chi inquina paga.

14. Ciò considerato, la Repubblica federale di Germania ritiene di avere, mediante la propria legislazione federale sopra riepilogata, soddisfatto in modo sufficiente le condizioni poste dall'art. 3. La Repubblica federale di Germania sostiene altresì che il divieto di mescolare gli oli usati che si prestano ad essere riciclati con altri oli usati costituisce una garanzia che tutti gli oli usati adatti a tal fine sono disponibili per l'industria del riciclaggio. A sostegno di tale affermazione, la Repubblica federale di Germania fa rinvio alla raccolta degli oli usati effettuata dai rivenditori in applicazione dell'art. 5 b dell'AbfG. In effetti, più del 50% degli oli usati prodotti ogni anno in Germania vengono riciclati¹⁵. Alla luce di vincoli economici e tecnici, la Repubblica federale di Germania dichiara di non aver alcun obbligo di adottare nuove misure per dare una più ampia priorità alla rigenerazione. La recente chiusura di un impianto di rigenerazione ha ridotto la capacità di produzione degli oli di base a partire dagli oli usati di circa un terzo¹⁶. Anche se sono perfettamente accettabili per grandi società automobilistiche, gli oli di

15. La Repubblica federale di Germania sostiene, ad ogni modo, che ogni incentivo a favore di un aumento della capacità della rigenerazione degli oli usati potrebbe fornire una falsa indicazione alle imprese, equivarrebbe ad un illegittimo aiuto di Stato, e recherebbe indebitamente pregiudizio al mercato a danno degli altri partecipanti a tale mercato, cioè le imprese di riciclaggio che producono prodotti diversi dagli oli di base, l'industria del cemento e le acciaierie come pure gli inceneritori specializzati, che traggono l'energia termica dalla combustione degli oli usati e potrebbe portare allo sviluppo di un monopolio per i due impianti di rigenerazione esistenti¹⁸. Concedere agli impianti di rigenerazione il diritto di avere la prima offerta degli oli usati detenuti dalle imprese di raccolta, a un prezzo accettabile, comporterebbe uno

15 — Tra il 1991 e il 1996, da 430 000 tonnellate a 460 000 tonnellate circa sono state trattate annualmente, il che ha prodotto da 240 000 tonnellate a 260 000 tonnellate di oli riciclati, di cui 122 000 tonnellate erano oli di base.

16 — L'impianto, chiuso nel 1996, produceva 42 000 tonnellate di oli di base all'anno a partire dagli oli usati.

17 — La Repubblica federale di Germania sottolinea, cifre alla mano, che la produzione di oli di base europea è eccedentaria di 2 milioni di tonnellate annue.

18 — Questi hanno una capacità di produzione di oli di base rispettivamente di 8 000 tonnellate e 70 000 tonnellate annue.

svantaggio inaccettabile per queste ultime imprese, che dovrebbero continuare a pagare il prezzo normale per gli oli usati raccolti. Inoltre, accordi tra imprese che pongono in essere un siffatto sistema potrebbero porre problemi in materia di diritto di concorrenza. Per di più, il trasporto di oli usati da un punto qualsiasi della Germania verso i due centri di rigenerazione esistenti sarebbe oneroso e porrebbe rischi ambientali, il che è in contrasto con l'art. 2 della direttiva. In assenza di imposte specifiche sui lubrificanti in Germania, nessun vantaggio fiscale può essere offerto agli impianti di rigenerazione degli oli usati. Ad ogni modo, dato che il diritto di accisa più elevato imponibile agli oli usati ai sensi dell'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/81/CEE, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali¹⁹, sarebbe di 30 DM a tonnellata, il fatto di esentare gli impianti di rigenerazione dal pagamento di tale tributo (se venisse imposto) non conferirebbe loro un vantaggio concorrenziale sufficiente rispetto a imprese che acquistano oli usati a fini di combustione. Il tributo costituirebbe semplicemente un onere addizionale per i raccoglitori di oli usati, e pongono così in pericolo l'efficacia e l'equilibrio del regime di raccolta.

16. La Commissione sostiene che non è stata concessa alla rigenerazione degli oli usati in Germania alcuna priorità formale o reale. L'esigenza contemplata dall'art. 6 del Krw/AbfG, secondo cui si deve utilizzare il metodo di eliminazione più rispettoso dell'ambiente, non costituisce un'attuazione

dell'art. 3, n. 1, della direttiva, dato che quest'ultima, come emerge dal suo secondo 'considerando', dà a priori la priorità alla rigenerazione per ragioni di razionalità energetica. Il divieto sancito dall'AltöIV di mescolare vari tipi di oli usati è una condizione necessaria per la rigenerazione degli oli che meglio si prestano a tale trattamento, ma non è una garanzia di priorità.

17. La Commissione sostiene che i vincoli invocati dalla Repubblica federale di Germania sono troppo generali per soddisfare all'interpretazione restrittiva della disposizione di deroga di cui all'art. 3, n. 1. Le sovraccapacità dell'industria della rigenerazione, materializzate dalla chiusura di un impianto, dimostrano la mancanza di vincoli tecnici per quanto riguarda la concessione della priorità. I vincoli economici possono essere invocati solo quando le imprese di rigenerazione mancano in alcuni Stati membri o quando esse non sono in grado di realizzare i volumi di attività necessari o quando si verifica che non vi è altra possibilità di smercio degli oli di base rigenerati. Gli argomenti della Repubblica federale di Germania, centrati sulla non redditività della rigenerazione degli oli usati si riportano tutti alle attuali condizioni del mercato piuttosto che alla situazione che discenderebbe verosimilmente dall'adozione di misure intese ad accordare la priorità ad una siffatta rigenerazione. La direttiva prevede, per esempio, nelle disposizioni a carattere indennitario di cui agli

19 — GU L 316, pag. 12.

artt. 14 e 15, l'adozione di misure destinate a contrastare le forze del mercato. La Commissione dichiara che non può giudicare le varie possibilità a disposizione degli Stati membri, ma si dichiara a favore di sforzi di commercializzazione accresciuti e osserva che, invece delle sovvenzioni, un trattamento fiscale favorevole applicabile alla rigenerazione rispetto alla combustione degli oli usati avrebbe un effetto positivo. L'agente della Commissione ha fatto riferimento, nel corso dell'udienza, ad un rapporto della Coopers and Lybrand, dal quale emerge che vi era solo una differenza di 20 DM tra i prezzi pagati per oli usati da imprese di rigenerazione e da quelle che li acquistano per la combustione, uno scarto che potrebbe essere colmato mediante vantaggi fiscali. A questo proposito la Repubblica federale di Germania non è tenuta a ricorrere alla possibilità di esonerare dai diritti di accisa l'olio di combustione, consentita dall'art. 8 della direttiva 92/81 ed estesa dalla decisione del Consiglio 97/425/CE²⁰. L'agente della Commissione ha altresì dichiarato nel corso dell'udienza che la concessione di un aiuto di Stato a impianti di rigenerazione non era necessariamente esclusa. Inoltre, misure intese ad assicurare alle imprese di rigenerazione forniture di oli usati ad un prezzo abbordabile, come la concessione di un diritto di prelazione, sono state previste dall'art. 5, n. 2, della direttiva. A questo proposito la Commissione fa presente che gli oli usati sono già stati trasportati su lunga distanza per essere smaltiti per combustione. L'adozione di misure che diano la priorità alla rigenerazione di oli usati presuppone necessariamente svantaggi a scapito degli operatori economici che utilizzano oli usati a fini diversi. È poco attendibile che una siffatta priorità si traduca in un monopolio a

favore degli impianti esistenti, date le possibilità di concorrenza da parte di imprese aventi sede altrove nella Comunità, e perché altre imprese afflitte da problemi di sovraccapacità di produzione per quanto riguarda la produzione di nuovi oli, sarebbero attratte nel settore della rigenerazione se lo si rendesse economicamente attrattivo.

IV — Analisi

18. Si deve ricordare, innanzi tutto, che l'obbligo di uno Stato membro di adottare tutte le misure necessarie per conseguire il risultato prescritto da una direttiva è un obbligo tassativo prescritto dall'art. 189, terzo comma, del Trattato CE e dalla direttiva stessa²¹.

19. L'art. 3, n. 1, della direttiva pone un obbligo tassativo, mitigato solo dalla riserva ivi specificata di «adottare le misure necessarie affinché sia data priorità al trattamento degli oli usati mediante rige-

20 — Decisione 30 giugno 1997, che autorizza gli Stati membri ad applicare ed a continuare ad applicare a determinati oli minerali utilizzati per fini specifici le già esistenti riduzioni delle aliquote di accisa o esenzioni dall'accisa secondo la procedura di cui alla direttiva 92/81 (GU L 182, pag. 22).

21 — Sentenze 1° febbraio 1977, causa 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (Racc. pag. 113, punto 22); 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall* (Racc. pag. 723, punto 48), e 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie* (Racc. pag. I-7411, punto 40).

nerazione». È evidente, a mio avviso, che questa disposizione richiede qualcosa di più dell'attuazione legislativa di una «formula vuota». La priorità che deve essere data alla rigenerazione ha una finalità ambientale pratica ed è allo stesso tempo intesa a realizzare economie di energia²². Se gli obiettivi definiti, in particolare, all'art. 3 non possono essere raggiunti in altro modo, l'art. 5, n. 2, espone le misure supplementari da adottare da parte degli Stati membri per assicurare l'eliminazione (ivi compresa la rigenerazione), di oli usati da imprese designate. L'esistenza di un siffatto obbligo concreto rafforza l'idea che gli artt. 2, 3 e 4 della direttiva contengono obblighi di natura del tutto concreti. In pratica, il fatto di dare la priorità alla rigenerazione di oli usati implica necessariamente misure tangibili per favorire tale metodo di eliminazione rispetto alla combustione, la distruzione, l'immagazzinamento o l'immissione nelle discariche.

20. È altrettanto evidente che gli Stati membri hanno un ampio potere discrezionale per quanto riguarda il modo di conseguire il risultato prescritto dall'art. 3, n. 1, della direttiva, come dimostrato dai termini molto generali in cui tale obbligazione è formulata e il quadro delle misure tangibili possibili discusse dalle parti nel corso delle loro difese. Esse comprendono campagne di commercializzazione, incentivi fiscali e misure coercitive. In siffatte circostanze, né la Commissione né la Corte possono prescrivere le misure precise che debbono essere adottate dagli Stati membri. Nell'ipotesi in cui gli Stati membri siano

stati investiti di un tale margine di potere discrezionale, la Corte può cionondimeno verificare, su iniziativa della Commissione, se uno Stato membro non abbia manifestamente adottato le misure appropriate o abbia preso misure insufficienti per soddisfare i suoi obblighi. Per esempio, nella sentenza 9 dicembre 1997, Commissione/Francia²³, la Corte ha fatto riferimento al margine del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda le misure di ordine pubblico intese ad eliminare gli ostacoli alle importazioni in una data situazione e ha osservato che le istituzioni comunitarie non potevano prescrivere le misure che dovevano essere adottate²⁴; la Corte ha cionondimeno constatato che, tenuto conto dei fatti, «le misure adottate nella specie dal governo francese non sono state *manifestamente* sufficienti»²⁵. Nella sentenza 19 maggio 1998, Commissione/Paesi Bassi²⁶, la Corte ha ritenuto di poter validamente constatare che uno Stato membro era venuto meno all'obbligo che gli incombe in virtù dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, sulla conservazione degli uccelli selvatici²⁷ e consistenze nel classificare dei siti in zone di protezione speciale (ZPS) dal momento che il numero e la superficie totale dei siti così classificati erano «*manifestamente inferiori*» al numero e alla superficie totale dei siti considerati come i più appropriati²⁸

23 — Causa C-265/95 (Racc. pag. I-6959).

24 — *Ibidem*, punti 33 e 34.

25 — *Ibidem*, punto 52; il corsivo è mio.

26 — Causa C-3/96 (Racc. pag. I-3031).

27 — GU L 103, pag. 1.

28 — *Ibidem*, punto 63; il corsivo è mio.

22 — V. secondo 'considerando' del preambolo della direttiva.

21. Appare nella fattispecie manifesto che la Repubblica federale di Germania non ha adottato le misure destinate ad assicurare la priorità alla rigenerazione degli oli usati. Non è necessario, in questo contesto, considerare i termini del Krw/AbfG, il quale è entrato in vigore solo dopo la notifica del parere motivato che precede la presente domanda. Ad ogni modo ed indipendentemente dalla parità formale che concede alla rigenerazione ed alla combustione, questa misura prevede semplicemente l'adozione di misure specifiche concrete, di cui nessun esempio è stato citato dinanzi alla Corte salvo quelle ereditate dal periodo di applicazione dell'AbfG. Concordo con la Commissione nel considerare che né l'obbligo, sancito dall'art. 5 b dell'AbfG, a carico dei rivenditori di taluni oli ai consumatori finali di raccogliere gli oli usati dai loro clienti, né il divieto sancito dall'Altölv per quanto riguarda il miscuglio di oli usati che si prestano ad essere rigenerati sono sufficienti affinché si possa considerare che alla rigenerazione è stato accordato un ruolo prioritario, benché l'una e l'altra delle due misure possano essere necessarie ai fini della realizzazione di tale obiettivo. Nessuna di tali misure sembra concedere un vantaggio concreto alla rigenerazione, rispetto, per esempio, all'eliminazione degli oli usati per combustione.

22. È pertanto necessario esaminare se, come asserisce la Repubblica federale di Germania, questa era impedita, in conseguenza di vincoli di natura tecnica, economica od organizzativa, dal dare la priorità alla rigenerazione degli oli usati. Io preferirei fare due osservazioni preliminari in merito al testo della riserva figurante

nell'art. 3, n. 1, della direttiva. In primo luogo, non sono d'accordo con la Commissione nel considerare che la riserva che figura all'art. 3, n. 1, dovrebbe essere intesa come una deroga e, di conseguenza, essere letta restrittivamente. Anche se il suo campo d'azione dovesse essere determinato alla luce degli obiettivi della direttiva, come prescrive la giurisprudenza sulle deroghe, citata dalla Commissione, ciò non servirebbe, dato che l'obiettivo che consiste nel dare la priorità alla rigenerazione, quale sancito nel secondo 'considerando' del preambolo, è accompagnato dalla medesima riserva inerente ai vincoli tecnici, economici e organizzativi. Inoltre, benché la priorità debba essere data alla rigenerazione, la direttiva, all'art. 3, nn. 2 e 3, prevede delle alternative alla rigenerazione allorché gli oli usati non vengano rigenerati a causa di tali vincoli. Questi vincoli hanno pure un'incidenza per quanto riguarda la questione se gli oli usati debbano essere trattati a parità di circostanze per combustione o con altri metodi. Il ruolo dei vincoli tecnici, economici e organizzativi nella determinazione delle misure adottate dagli Stati membri non deve pertanto essere inteso come una deroga ma piuttosto come un elemento centrale del sistema di soluzioni alternative esposte, per ordine di preferenza, all'art. 3.

23. In secondo luogo, ci si deve riferire alle differenze nella struttura della clausola che rinvia a siffatti restrizioni nelle varie versioni linguistiche dell'art. 3, n. 1, della direttiva. Le versioni, danese, finlandese e svedese esigono che delle misure vengano adottate allorché ciò è possibile alla luce dei

vincoli tecnici, economici e organizzativi²⁹. Le versioni spagnole, inglese, francese, italiana e portoghese prescrivono che le misure necessarie che concedono la priorità siano adottate allorquando, o nella misura in cui, vincoli tecnici, economici e organizzativi lo autorizzino o lo consentano³⁰; le versioni tedesca, greca e olandese al contrario, sono redatte in termini negativi, richiedendo che delle misure vengano adottate nella misura in cui o tutte le volte che siffatti vincoli non vi ostano o non esistono³¹. I verbi o gli aggettivi utilizzati nelle versioni tedesca, greca e olandese potrebbero essere intesi, alla lettera, nel senso che consentono l'invocazione di siffatti limiti tutte le volte che costituiscono semplicemente un ostacolo, anche insignificante, a delle misure nazionali, contrariamente alle altre versioni linguistiche che, alla lettera, tendono a giustificare gli Stati membri per l'adozione di tali misure solo se essi sono veramente impediti da vincoli tecnici, economici e organizzativi. Di fronte a siffatte divergenze, un'interpretazione di una disposizione dev'essere trovata «in funzione del sistema generale e della finalità della regolamentazione di cui (la disposizione di cui trattasi) costituisce un ele-

mento»³². Nella specie l'economia dell'art. 3 con la sua sequenza motivata di metodi alternativi di eliminazione degli oli usati, combinata con il nesso posto tra la rigenerazione e l'obiettivo pratico di realizzare economie di energia mi sembra idonea a scartare la tesi della Commissione secondo la quale gli Stati membri non possono essere liberati dall'obbligazione di dare priorità alla rigenerazione se non nel caso di impossibilità assolute, fondate su considerazioni tecniche, economiche o organizzative. Al contrario, se la semplice esistenza di ostacoli di ordine tecnico, economico od organizzativo fosse sufficiente per consentire agli Stati membri di non adottare le misure necessarie, si arriverebbe a svuotare di ogni contenuto utile l'art. 3, n. 1, e ciò costituirebbe la negazione dell'obbligo contenuto in tale disposizione. Nell'esigenza imposta agli Stati membri di adottare «le misure necessarie per dare la priorità al trattamento degli oli usati mediante rigenerazione» appaiono in maniera implicita la necessità, se del caso, di contrastare la normale tendenza constatata sui mercati degli oli lubrificanti, degli oli usati, degli oli di base rigenerati e dei materiali combustibili con misure nazionali di carattere economico, la necessità, se del caso, di compiere degli sforzi per superare gli ostacoli tecnici come pure la necessità, se del caso, di mettere in atto strutture organizzative che in precedenza non esistevano.

29 — «[N]år dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn» (danese); «Jos se on teknisesti, taloudellisesti ja järjestyksen kannalta mahdollista» (finlandese); «[O]m en sådan behandling är möjlig mot bakgrund av tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar» (svedese).

30 — «Cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitan» (spagnolo); «Where technical, economic and organisational constraints so allow» (inglese); «Lorsque les contraintes d'ordre technique, économique et organisationnel le permettent» (francese); «Sempre que as restrições de ordem técnica, económica e administrativa o permitam» (portoghese).

31 — «Sofern keine technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Sachzwänge entgegenstehen» (tedesco); «Εφόσον δεν υπάρχουν εμπόδια τεχνικής, οικονομικής και οργανωτικής φύσης» (greco); «Wanneer beperkingen van technische, economische en organisatorische aard zich daar niet tegen verzetten» (olandese).

Sentenza 7 dicembre 1995, causa C-449/93, Rockfon (Racc. pag. I-4291, punto 28); v. altresì sentenza 5 dicembre 1996, cause riunite C-267/95 e C-268/95, Merck e Beecham (Racc. pag. I-6285, punto 22).

24. Di fatto, la legge tedesca non contiene alcuna disposizione che conferisce la priorità alla rigenerazione degli oli usati. Questa situazione potrebbe giustificarsi solo se l'art. 3, n. 1, facesse dell'assenza di «vincoli di ordine tecnico, economico e organizzativo» una condizione dell'obbligo di adottare delle misure. Questo risultato non corrisponde manifestamente a quanto era voluto. Esso sarebbe in contrasto con la dichiarazione figurante nel preambolo, secondo la quale «la rigenerazione costituisce generalmente la valorizzazione più razionale degli oli usati». Siffatti vincoli esisteranno sempre. Il rapporto tra l'obbligo e i vincoli manifesta l'idea che la priorità non è assoluta ma che essa deve tener conto di ostacoli pratici evidenti. Tutto ciò considerato, si può ritenere che si tratti di un'espressione particolare del principio di proporzionalità o dell'equilibrio da raggiungere tra il fine al quale si deve giungere — la rigenerazione — e i mezzi per arrivarvi — cioè le misure da adottare. Gli Stati membri sono pertanto invitati, a mio avviso, a dare priorità alla rigenerazione degli oli usati mediante misure pratiche nei limiti in cui ciò sia efficace e tali misure non siano soggette a vincoli sproporzionati di natura tecnica, economica od organizzativa, tenuto conto dell'obiettivo di conseguire economie di energia e dell'esistenza di metodi alternativi di eliminazione contemplati all'art. 3, nn. 2 e 3, della direttiva³³

25. Resta cionondimeno che l'obbligo di concedere la priorità alla rigenerazione continua ad essere l'esigenza cardine dell'art. 3, n. 1. Ho già constatato che la Repubblica federale di Germania ha palesemente ommesso di adottare *qualsiasi* misura al fine di dare un'effettiva priorità alla rigenerazione degli oli usati. Essa non ha, ad esempio, risposto al suggerimento della Commissione di dare corso ad una campagna di commercializzazione per gli oli di base rigenerati, a proposito dei quali viene riconosciuto che si tratta di un'alternativa accettabile agli oli lubrificanti per motori ordinari. Per quanto riguarda la possibilità di incentivi fiscali, il pagamento di indennizzi o di misure intese ad attribuire alle stazioni di rigenerazione un accesso preferenziale alle forniture di oli usati o una qualsiasi altra alternativa volta a conferire priorità agli oli rigenerati, non è sufficiente che la Repubblica federale di Germania escluda puramente e semplicemente le opzioni che implicano determinati costi di bilancio e che inevitabilmente provocheranno svantaggi alle imprese che eliminano gli oli usati con mezzi diversi dalla rigenerazione. Uno Stato membro non può neanche semplicemente invocare la possibilità che misure particolari siano illegittime con riferimento alle norme comunitarie sulla concorrenza e agli aiuti di Stato, dal momento che non è dimostrato che ha consultato la Commissione a questo proposito³⁴.

26. Inoltre, nel caso in cui uno Stato membro dovesse incontrare delle difficoltà che, a suo parere, rendono impossibile, o, alla luce della riserva figurante all'art. 3,

33 — Per quanto riguarda l'obbligo degli Stati membri di intraprendere azioni efficaci e proporzionate nel caso in cui le direttive lascino loro un ampio margine di valutazione, v. sentenze 2 ottobre 1991, causa C-7/90, Vandevenne e a. (Racc. pag. I-4371, punto 11), e 8 giugno 1994, causa C-383/92, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2479, punto 40).

34 — La decisione su quest'ultima questione dovrebbe essere adottata alla luce della decisione della Corte sugli attuali artt. 14 e 15 della direttiva nella sentenza 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU (Racc. pag. 531, in particolare punto 18).

n. 1, della direttiva, smisuratamente difficile in ragione di vincoli tecnici, economici od organizzativi il rispetto dell'obbligo contenuto in questa disposizione, tale Stato membro deve, a mio avviso, alla luce degli obblighi che gli derivano dall'art. 5 del Trattato CE, sottoporre i suoi problemi alla Commissione e cercare soluzioni appropriate. Nella sentenza 10 luglio 1990, Commissione/Germania³⁵, nella quale era affrontata la questione se fosse assolutamente impossibile per la Repubblica federale di Germania soddisfare i suoi obblighi ai sensi di un regolamento, la Corte ha osservato che la Commissione e lo Stato membro sono tenuti, in forza dei reciproci doveri di leale cooperazione che in particolare loro impone l'art. 5 del Trattato, a collaborare in buona fede al fine di superare siffatte difficoltà³⁶. Questa causa si riferiva ad una decisione unilaterale adottata dalla Repubblica federale di Germania di non ordinare l'esecuzione immediata dei bandi di avviamento alla distillazione obbligatoria di taluni quantitativi di vini in circostanze in cui il legislatore comunitario aveva determinato in modo tassativo le condizioni di esenzione, di modo che alcun margine di potere discrezionale sussisteva a favore degli Stati membri³⁷. La Corte ha dichiarato che una decisione unilaterale di non perseguire l'attuazione di misure richieste dal diritto comunitario costituisce una violazione di tale dovere

di cooperazione³⁸. Ritengo che il suo ragionamento si applica altresì a situazioni come quella di specie, dove uno Stato membro asserisce di andare incontro a difficoltà nell'adozione di misure di attuazione per le quali detiene un ampio potere discrezionale e dove giustifica il suo insuccesso con ragioni di impossibilità relative piuttosto che assolute³⁹. Sollevo tale questione nella specie non per accertare una distinta violazione dell'art. 5 del Trattato (che non è stata invocata dalla Commissione), ma piuttosto per illustrare l'argomento secondo il quale la Repubblica federale di Germania non ha esaurito tutte le possibili vie nella ricerca di un mezzo per far fronte ai vincoli che venivano applicati e per soddisfare a tali obblighi ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva. In siffatte circostanze, il fatto che la Repubblica federale di Germania abbia manifestamente ommesso di adottare ogni misura al fine di dare la priorità al trattamento degli oli usati per rigenerazione costituisce una violazione manifesta di tale disposizione.

27. Ritengo di conseguenza che la Corte dovrebbe constatare che la Repubblica federale di Germania ha ommesso di vigilare correttamente sui suoi obblighi ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva. Essa dovrebbe altresì condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

35 — Causa C-217/88 (Racc. pag. I-2879, punto 33).

36 — V. altresì, per quanto riguarda un'asserita impossibilità di recuperare aiuti di Stato, sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 16), e 23 febbraio 1993, causa C-349/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-343, punto 13).

37 — Loc. cit., punto 30; v., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, paragrafi 33 e 34.

38 — *Ibidem*, punto 33. V. altresì sentenza 7 febbraio 1975, causa 128/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 419, punto 10).

39 — Il dovere di concertazione è rafforzato nella specie dai requisiti posti dagli artt. 17 e 18 della direttiva, i quali prevedono che gli Stati membri comunicano alla Commissione le conoscenze tecniche acquisite e i risultati che derivano dall'applicazione delle disposizioni adottate in virtù della presente direttiva, nonché la situazione dell'eliminazione degli oli usati nel loro territorio.

V — Conclusione

28. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di:

- 1) dichiarare che, omettendo di adottare le misure necessarie per dare la priorità al trattamento degli oli usati per rigenerazione, la Repubblica federale di Germania è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/439/CEE, concernente l'eliminazione degli oli usati, come modificata con direttiva del Consiglio 22 dicembre 1986, 87/101/CEE;

- 2) condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.