



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 21 dicembre 2007
(OR. en)**

16835/07

FISC 192

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 19 dicembre 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/96/CE del Consiglio (oli usati)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 826 definitivo.

All.: COM(2007) 826 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.12.2007
COM(2007) 826 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/96/CE del Consiglio (oli usati)

1. INTRODUZIONE

L'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/96/CE del Consiglio¹ che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (in prosieguo "direttiva sulla tassazione dell'energia" o "direttiva"), in aggiunta a quanto disposto dagli articoli precedenti, in particolare gli articoli 5, 15 e 17, stabilisce che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche.

La Commissione, dopo avere esaminato le richieste pervenute dagli Stati membri, presenta una proposta al Consiglio oppure lo informa dei motivi per cui non ha proposto l'autorizzazione del provvedimento.

Nell'ambito di un ampio riesame delle deroghe che ai sensi della direttiva sulla tassazione dell'energia scadevano alla fine del 2006, Italia, Irlanda, Austria, Portogallo e Regno Unito hanno presentato richieste specifiche di autorizzazione a derogare alle disposizioni della direttiva, con decorrenza dal 2007, per gli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio. Tali richieste sono state protocollate dalla Direzione generale Fiscalità e unione doganale².

Con lettera del 19 dicembre 2006, si invitavano tutti gli Stati membri interessati a riesaminare le proprie richieste e, nel caso in cui le mantenessero invariate, a presentare argomenti esaurienti a sostegno dei vantaggi ambientali derivanti dalle misure previste. In risposta al suddetto invito Irlanda, Italia, Austria, Portogallo e Regno Unito hanno fornito informazioni supplementari³. Il 3 ottobre 2007 l'Italia ha ridotto notevolmente la portata della sua richiesta⁴.

La presente comunicazione intende informare il Consiglio dei motivi per i quali la Commissione non propone di concedere le autorizzazioni richieste.

2. SINTESI DELLA RICHIESTA

2.1. Richiesta presentata dall'Italia

La richiesta presentata dalle autorità italiane riguarda il trattamento fiscale favorevole applicato agli oli minerali impiegati come combustibile purché ottenuti dal processo di rigenerazione degli oli usati; gli oli minerali così ottenuti sono soggetti solo al 50% dell'aliquota d'imposta corrispondente.

¹ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51). Direttiva modificata da ultimo dalle direttive 2004/74/CE e 2004/75/CE (GU L 157 del 30.4.2004, pag. 87 e pag. 100).

² Il 18 settembre 2006 (Austria), il 16 ottobre 2006 (Regno Unito e Portogallo), il 17 ottobre 2006 (Italia) e il 14 dicembre 2006 (Irlanda).

³ Il 14 marzo 2007 (Irlanda), il 3 e il 29 maggio 2007 (Italia), il 27 giugno 2007 (Austria), il 2 aprile 2007 (Portogallo), il 24 gennaio e il 22 giugno 2007 (Regno Unito).

⁴ Tale modifica è stata protocollata dalla direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale il 5 ottobre 2007.

La richiesta è giustificata da ragioni d'ordine ambientale ed economico. Secondo le autorità italiane, l'obiettivo della misura è di compensare i costi aggiuntivi generati dal particolare processo produttivo degli oli minerali in questione, tra cui rientrano i costi della raccolta degli oli usati e i costi di rigenerazione e trattamento dei sottoprodotti, quale la desolforizzazione (operazione necessaria a causa dell'elevato tenore di zolfo di tali sottoprodotti). Le autorità italiane sottolineano inoltre l'importanza della misura in rapporto ai costi elevati della raccolta dovuti al carattere montuoso del territorio italiano, al tipo di aziende implicate (piccole e medie) e alle apparecchiature tecniche disponibili, piuttosto antiquate.

Esse rilevano che la misura, oltre ad essere un elemento importante della politica integrata che stimola la raccolta e la rigenerazione degli oli usati, è in linea con quanto disposto dalla direttiva 75/439/CEE⁵ e con la priorità attribuita alla rigenerazione. A tale proposito, le autorità italiane segnalano gli elevati tassi di raccolta degli oli usati registrati in Italia.

La richiesta prevede che la deroga scada il 31 dicembre 2012.

2.2. Richiesta presentata dall'Irlanda

L'Irlanda chiede di applicare un'esenzione dall'accisa agli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio.

Finalità della misura è di ridurre i costi derivanti dall'opzione di recuperare il combustibile e creare così un incentivo alla raccolta degli oli usati. Secondo l'Irlanda, senza un trattamento fiscale favorevole, gli operatori dovrebbero far fronte ad un aumento dei costi generati dalla raccolta degli oli usati e dall'adeguamento alla normativa. Le autorità irlandesi fanno inoltre notare che la rigenerazione degli oli usati è antieconomica e non può essere considerata un'opzione sostenibile dal punto di vista ambientale in Irlanda, a causa delle dimensioni ridotte del mercato e dell'isolamento geografico rispetto agli Stati membri più grandi. Tutti gli oli di base rigenerati prodotti in Irlanda, sostengono le autorità irlandesi, dovrebbero essere esportati, dal momento che nel paese non esistono imprese di fabbricazione di lubrificanti. I costi supplementari di trasporto renderebbero la rigenerazione ancor meno conveniente sotto il profilo economico e farebbero sì che gli oli usati gravino maggiormente sull'ambiente.

Le autorità irlandesi rilevano inoltre che la politica a sostegno del recupero degli oli usati da reimpiegare come combustibile ha l'ulteriore vantaggio di ridurre le importazioni necessarie per coprire il fabbisogno energetico del paese.

L'Irlanda ritiene, infine, che, data l'incertezza connessa al riesame della normativa comunitaria sui rifiuti in corso⁶, sarebbe prematuro modificare in questo momento pratiche nazionali che sono state autorizzate in passato mediante deroghe.

La richiesta non fissa una data di scadenza della misura.

⁵ Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati (GU L 194 del 25.7.1975, pag. 23), e sue modifiche.

⁶ Si veda la proposta, presentata dalla Commissione, di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti {COM(2005) 667 definitivo del 21.12.2005}.

2.3. Richiesta presentata dall’Austria

Le autorità austriache chiedono di applicare un’esonazione fiscale agli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio. La misura, giustificata da motivi di politica ambientale, si prefigge di sostenere la raccolta degli oli usati. Secondo le autorità austriache, tassare gli oli usati impiegati per il riscaldamento porterebbe ad un aumento del loro smaltimento illegale nell’ambiente. Esse mettono in evidenza l’impatto ambientale minimo prodotto dal trattamento termico degli oli usati nel processo mineralogico negli impianti autorizzati. Inoltre, poiché già esiste un prelievo specifico sullo smaltimento degli oli usati, l’accisa, a loro avviso, rappresenterebbe una doppia imposizione.

Fanno infine presente che si stanno attualmente apportando modifiche importanti alla legislazione comunitaria sugli oli usati ed è quindi prematuro modificare il quadro giuridico nazionale.

La richiesta non fissa una data di scadenza della misura.

2.4. Richiesta presentata dal Portogallo

Il Portogallo chiede di applicare un’esonazione fiscale agli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio, il cui reimpiego è soggetto ad accisa.

La misura intende sostenere un settore industriale in via di sviluppo e non ancora consolidato. La misura si prefigge pertanto di creare condizioni fiscali ed economiche volte a rendere redditizie le attività di raccolta, trattamento, rigenerazione e riciclaggio degli oli usati.

Le autorità portoghesi sono dell’avviso che la scadenza della deroga di cui hanno beneficiato in passato fungerà da disincentivo alle suddette attività, con possibili ripercussioni negative sull’ambiente.

La richiesta prevede come data di scadenza della misura il 31 dicembre 2012.

2.5. Richiesta presentata dal Regno Unito

Il Regno Unito chiede di applicare un’esonazione agli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio, il cui reimpiego è soggetto ad accisa.

Il Regno Unito sostiene che la transizione al regime di tassazione normale comporta benefici minimi rispetto ai costi e ad altre conseguenze derivanti dalla scadenza della deroga.

Il Regno Unito teme che, qualora cessi l’applicazione del trattamento fiscale favorevole, la politica da esso attuata in questo settore, volta a massimizzare la raccolta e il reimpiego degli oli usati, potrebbe essere compromessa. Le autorità britanniche sono del parere che l’imposizione dell’accisa sugli oli usati utilizzati per la combustione potrebbe ripercuotersi sulla domanda di combustibili derivati dai rifiuti e sul prezzo che il mercato sarebbe in grado di sostenere. Mettono inoltre in evidenza l’aumento dei costi cui il settore dovrebbe altresì far fronte per adeguarsi alla normativa. A loro parere, vi è il rischio che le imprese di raccolta, per mantenere redditizia la loro attività, siano costrette a svolgerla dietro compenso, il che comporterebbe un aumento dello smaltimento illegale di tali prodotti, una riduzione del tasso di raccolta ed effetti negativi per l’ambiente.

Il Regno Unito richiama inoltre l'attenzione sull'aumento dei costi amministrativi e di raccolta, in particolare per gli impianti bruciatori di piccole dimensioni che utilizzano oli usati e che subiscono le conseguenze dello scadere della deroga.

Il Regno Unito fa peraltro notare la difficoltà che comporterebbe il calcolo dell'accisa sui combustibili derivati dai rifiuti, a causa della presenza di additivi e altri oli minerali già soggetti ad accisa. Per evitare la doppia imposizione occorrerebbe pertanto istituire un sistema di rimborso.

Le ripercussioni che possono derivare dalla revisione del trattamento fiscale degli oli usati, in un momento di grande incertezza circa il futuro del mercato degli oli usati, sono motivo di preoccupazione per il Regno Unito. Il settore non si è ancora del tutto adeguato all'introduzione della direttiva sull'incenerimento dei rifiuti⁷ e la revisione della normativa comunitaria sui rifiuti in corso ha potenziali implicazioni per le decisioni strategiche sugli oli usati.

Il Regno Unito ritiene infine che la deroga non abbia alcun effetto rilevante sul funzionamento del mercato interno.

La richiesta prevede come data di scadenza della misura il 31 dicembre 2011.

3. CONTESTO DELLE RICHIESTE

In base all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), gli oli usati (insieme ad altri oli minerali) sono considerati "prodotti energetici" ai fini della direttiva e sono pertanto tassabili qualora siano destinati ad essere utilizzati come combustibile per riscaldamento o come carburante per motori. Questo principio è entrato originariamente in vigore nel 1993 nel quadro della direttiva sugli oli minerali⁸. Da allora, tuttavia, vari Stati membri sono autorizzati a derogare a tale norma generale e ad esentare dall'accisa gli oli usati reimpiegati come combustibile subito dopo il recupero oppure previo riciclaggio.

Le deroghe sono state prorogate per l'ultima volta fino al 31 dicembre 2006, termine che è stato ripreso nella direttiva sulla tassazione dell'energia (articolo 18 e allegato II).

Nella sua comunicazione del giugno 2006, dal titolo *Riesame delle deroghe di cui agli allegati II e III della direttiva 2003/96/CE del Consiglio che scadono entro la fine del 2006* (in prosieguo "la comunicazione del 2006")⁹, la Commissione ha affermato che un trattamento fiscale favorevole degli oli usati sarebbe incoerente con le politiche fiscali e ambientale della Comunità, in quanto favorirebbe gli oli usati rispetto ad altri prodotti energetici direttamente concorrenziali e allo stesso tempo favorirebbe una categoria di trattamento generico degli oli usati rispetto a un'altra.

⁷ Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti (GU L 332 del 28 dicembre 2000, pag. 91).

⁸ Direttiva 92/81/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali (GU L 316 del 31.10.1992); direttiva abrogata, insieme alla direttiva 92/82/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sugli oli minerali, dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio, con effetto al 31 dicembre 2003.

⁹ COM(2006) 342 del 30 giugno 2006. *Riesame delle deroghe di cui agli allegati II e III della direttiva 2003/96/CE del Consiglio che scadono entro la fine del 2006.*

Allo stesso tempo la Commissione invitava gli Stati membri, qualora ritenessero necessario continuare a beneficiare di una deroga per considerazioni politiche specifiche, a presentare una domanda debitamente giustificata in conformità all'articolo 19 della direttiva.

4. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

Occorre innanzitutto sottolineare che può essere necessario richiedere un'autorizzazione a titolo dell'articolo 19 della direttiva sulla tassazione dell'energia per il trattamento fiscale di determinati impieghi dei prodotti energetici. Ciò è valido tuttavia solo per gli impieghi che rientrano nel campo di applicazione della suddetta direttiva e non si applica ai processi mineralogici di cui all'articolo 2, paragrafo 4, lettera b), ultimo trattino, della stessa. Di conseguenza, le richieste relative a questo tipo di impiego, presentate dall'Austria o da un altro Stato membro, sono prive di oggetto.

Per quanto concerne le richieste relative all'impiego di oli usati come combustibile per riscaldamento o come carburante per motori, la maggior parte degli argomenti presentati dagli Stati membri richiedenti sono identici a quelli già esaminati nella comunicazione del 2006. Nessuno degli argomenti o degli elementi più specifici presentati dagli Stati membri richiedenti giustifica la concessione di una deroga. Di seguito è illustrata nel dettaglio la posizione della Commissione.

La Commissione ci tiene in primo luogo a precisare che gli argomenti fondati esclusivamente sulle conseguenze insite nel passaggio dalla deroga al regime normale di tassazione, quali gli oneri amministrativi o i costi connessi all'adeguamento della normativa, sono inaccettabili. La direttiva 2003/96/CE non prevede, in linea di massima, un trattamento favorevole degli oli usati impiegati come combustibile per riscaldamento o come carburante per motori, rispetto al regime normale di tassazione di tali prodotti, anzi, le deroghe a favore di tale impiego degli oli usati sono state intenzionalmente limitate nel tempo (trentesimo considerando, articolo 18 e allegato II della direttiva). Non si può pertanto ritenere che gli argomenti addotti a questo titolo corrispondano a considerazioni politiche specifiche ai sensi dell'articolo 19 della direttiva sulla tassazione dell'energia.

Inoltre, gli interessi e le politiche di cui all'articolo 19, paragrafo 1, terzo comma, si oppongono alla concessione di tale autorizzazione.

Come già accennato, un trattamento fiscale favorevole può essere giustificato da eventuali motivi di **politica ambientale**. Per quanto concerne l'impiego degli oli usati come combustibile, la Commissione ritiene che allo stato attuale tale giustificazione non sussista¹⁰. Dal punto di vista ambientale, l'obiettivo principale è la raccolta completa degli oli usati e il loro successivo trattamento in conformità alle norme applicabili, in particolare la legislazione comunitaria (cfr. articoli 2 e 3 della direttiva 75/439/CEE e la *Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, adottata dalla Commissione nel dicembre 2005¹¹ e approvata dal Consiglio¹²). Tali criteri non giustificano un trattamento fiscale differenziato per l'impiego come combustibile. Occorre notare che l'abolizione o la riduzione della tassazione normale ai sensi della direttiva sulla tassazione dell'energia hanno sì l'effetto di

¹⁰ La Commissione fa presente che già nel 2000 aveva proposto di abolire le deroghe per gli oli usati in quanto incompatibili con la politica ambientale comunitaria (COM (2000) 678 del 15 Novembre 2000).

¹¹ COM (2005) 666 del 21 dicembre 2005.

¹² Conclusioni del Consiglio del 27 giugno 2006 (10876/1/06 REV1).

stimolare una raccolta appropriata, ma impediscono anche che si tenga (completamente) conto dell'impatto ambientale specificamente connesso all'impiego come combustibile, come prescrive suddetta direttiva. Gli eventuali problemi legati alla raccolta degli oli usati dovrebbero essere risolti tramite misure ad hoc e non prevedendo vantaggi specifici per l'impiego come combustibile, che non sono compatibili con il sistema generale istituito dalla direttiva sulla tassazione dell'energia. Indipendentemente dal trattamento fiscale riservato dalla legislazione nazionale all'impiego degli oli usati per fini diversi da quello come combustibile, in particolare per gli oli lubrificanti e gli oli per circuiti idraulici, l'abolizione o la riduzione della tassazione sui combustibili favorirebbe impropriamente questo tipo di impiego.

Per le stesse ragioni, non è possibile sostenere che un tale trattamento di favore contribuirebbe a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento dell'UE o di un determinato Stato membro. L'impiego di oli usati, che sia a fini di combustione o di rigenerazione, consente di risparmiare risorse energetiche primarie (gli oli lubrificanti e gli oli per circuiti idraulici sono altrimenti prodotti a partire dal petrolio greggio).

Dal punto di vista del **mercato interno** e della **concorrenza leale**, occorre rilevare che uno degli obiettivi principali della direttiva sulla tassazione dell'energia è di garantire un pari trattamento fiscale dei vari prodotti energetici in concorrenza tra loro, per evitare distorsioni del mercato interno. Un trattamento più favorevole può essere applicato a determinati prodotti energetici solo se giustificato, ad esempio, da motivi di politica ambientale, che non possono essere adottati in questo caso (si veda sopra). Inoltre, per quanto riguarda l'argomento presentato dal Regno Unito, in base al quale la deroga non avrebbe alcun effetto rilevante sul funzionamento del mercato interno, la Commissione reputa invece che tale effetto sia altamente probabile. La detassazione prevista dal Regno Unito può di fatto indurre scambi artificiali, a scapito degli Stati membri in cui la capacità di rigenerazione è più sviluppata. L'intensità degli scambi in questo settore è illustrata nel documento analitico allegato all'ultima relazione sull'attuazione della legislazione comunitaria in materia di rifiuti¹³.

Gli argomenti specifici presentati dagli Stati membri richiedenti vanno visti nel seguente contesto.

La Commissione ritiene inaccettabile l'argomento addotto da alcuni Stati membri secondo cui un'esenzione fiscale per gli oli usati impiegati come combustibile incentiverebbe la raccolta di tali sostanze in quanto aumenterebbe le entrate generate dal loro impiego. I dati a disposizione della Commissione non consentono di concludere che in uno Stato membro vi sia una correlazione tra un basso tasso di raccolta e l'esistenza di un'accisa sugli oli usati impiegati come combustibile. Gli stessi dati paiono invece suggerire che il fattore decisivo per ottenere tassi di raccolta elevati siano le condizioni di raccolta.

Per quanto concerne l'argomento avanzato dall'Irlanda, che mette in evidenza le dimensioni ridotte del proprio mercato e l'isolamento geografico rispetto agli Stati membri più grandi, occorre tenere presente che questi elementi possono ripercuotersi sui costi di raccolta, senza che tuttavia esista un nesso con l'impiego finale degli oli usati raccolti.

Quanto alle difficoltà addotte dal Regno Unito, in particolare lo scorporo dell'imposta armonizzata già applicata agli oli usati, la Commissione ritiene che nemmeno questo aspetto

¹³ SEC(2006) 972 del 19 luglio 2006, in particolare pagg. 68-70 e 75.

incida sulla valutazione. Per natura, gli oli usati sono sempre contaminati tramite la combustione dei carburanti usati come propellenti nel motore insieme ai lubrificanti. L'incidenza dell'accisa sul prezzo degli oli usati è tuttavia marginale. La Commissione deve inoltre respingere gli argomenti presentati dall'Austria fondati sul suo regime nazionale di tassazione dei rifiuti. L'esistenza di norme fiscali nazionali in questo campo non può giustificare una deroga al regime fiscale armonizzato per i prodotti energetici.

La Commissione non può nemmeno accogliere l'argomento del Regno Unito e dell'Irlanda, che evocano il riesame della legislazione comunitaria sui rifiuti e le sue possibili ripercussioni sulle decisioni strategiche in materia di oli usati. Né la legislazione comunitaria in vigore in materia di oli usati¹⁴, né la recente proposta della Commissione in questo ambito¹⁵ indicano che la combustione degli oli usati debba essere particolarmente favorita.

L'intenzione dell'Italia di sostenere l'attività di rigenerazione, in maniera indiretta, attraverso un trattamento fiscale favorevole dei combustibili riciclati prodotti, in questo caso, come sottoprodotti di rigenerazione, neanche essa giustifica una diversa analisi. Gli impianti di rigenerazione sono per l'appunto flessibili e possono adeguare i loro prodotti in base ai bisogni del mercato. Incentivando in tal modo un sottoprodotto si rischia di aumentare il volume di combustibili distillati a scapito dell'olio di base. La misura costituisce pertanto uno stimolo alla produzione di combustibile ed è quindi eccessiva rispetto a quanto è necessario per promuovere la rigenerazione degli oli usati per trasformarli in olio di base.

5. CONCLUSIONE

Nella misura in cui le richieste si riferiscono a impieghi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva sulla tassazione dell'energia, la Commissione ha esaminato gli argomenti presentati dagli Stati membri interessati, in particolare quelli fondati su considerazioni ambientali, e ne conclude che essi non giustificano le deroghe richieste alle disposizioni generali della direttiva sulla tassazione dell'energia, in applicazione dei criteri di cui all'articolo 19 della stessa.

La Commissione giunge pertanto alla conclusione che le richieste, nella misura in cui si riferiscono agli impieghi contemplati dalla direttiva 2003/96/CE, non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 19 della stessa. Sulla base di tale conclusione, **la Commissione non propone di concedere le autorizzazioni richieste.**

¹⁴ Cfr. precedente nota 5.

¹⁵ Cfr. precedente nota 6.