DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

27. november 2003 *

I sag C-185/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og I. Koskinen, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Sverige ved I. Simfors og A. Kruse, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Republikken Finland ved T. Pynnä og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: finsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316, s. 12) og i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier (EFT L 316, s. 19), idet den har opretholdt love og administrative bestemmelser om anvendelse af gasolie som motorbrændstof, således som de er anvendt i praksis,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af dommerne V. Skouris (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken og N. Colneric,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. september 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. december 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. maj 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316, s. 12) og i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier (EFT L 316, s. 19), idet den har opretholdt love og administrative bestemmelser om anvendelse af gasolie som motorbrændstof, således som de er anvendt i praksis.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

2 Som det fremgår af tredje betragtning til direktiv 92/82, skal »medlemsstaterne [...] anvende minimumspunktafgiftssatser for [mineralolier] fra den 1. januar 1993, hvis det indre marked skal kunne gennemføres fra denne dato«.

3 Artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 92/82 bestemmer:

»1. Fra den 1. januar 1993 er minimumssatsen for punktafgiften på gasolie, der anvendes som motorbrændstof, 245 ECU pr. 1 000 liter [...].

2. Fra den 1. januar 1993 er minimumssatsen for punktafgiften på gasolie, der anvendes til de formål, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3, i direktiv 92/81/EØF, 18 ECU pr. 1 000 liter.«

4 Artikel 2, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 bestemmer:

»2. Af andre mineralolier end dem, for hvilke punktafgiftsniveauet er fastsat i direktiv 92/82/EØF, skal der svares punktafgift, hvis de er bestemt til at anvendes, afsættes eller anvendes som brændsel eller som motorbrændstof. Punktafgiftssatsen er den sats, der gælder for tilsvarende brændsel eller motorbrændstof.

3. Ud over de afgiftspligtige varer, der omhandles i stk. 1, svares der punktafgift som af motorbrændstof af ethvert produkt, der er bestemt til at anvendes, afsættes eller anvendes som motorbrændstof, som tilsætningsmiddel eller med henblik på at øge motorbrændstoffets endelige rumfang. [...]«

5 Det anføres i sjette betragtning til direktiv 92/81, at »medlemsstaterne [dog bør] have mulighed for, hvis de måtte ønske det, at anvende visse [...] fritagelser eller reducerede satser på deres eget område, hvor noget sådant ikke giver anledning til konkurrencefordrejning«.

6 Artikel 8 i direktiv 92/81 har følgende ordlyd:

»1. Ud over de i direktiv 92/12/EØF fastsatte almindelige bestemmelser om fritagne anvendelsesformål for afgiftspligtige varer og uden at andre EF-bestemmelser herved berøres, fritager medlemsstaterne nedennævnte varer for den harmoniserede punktafgift på betingelser, som de fastsætter med henblik på at sikre en korrekt og ukompliceret anvendelse af disse fritagelser og undgå svig, unddragelse og misbrug:

a) mineralolier, der anvendes på anden måde end som motorbrændstof eller brændsel

[...]

2. Uden at det berører andre EF-bestemmelser, kan medlemsstaterne anvende hel eller delvis afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse for mineralolier, der under afgiftsmyndighedernes kontrol anvendes:

[...]

f) udelukkende inden for landbrug, gartneri, skovbrug og dambrug

[...]

3. Medlemsstaterne kan også for så vidt angår alle eller nogle af de nedenfor anførte industrielle og kommercielle anvendelser anvende en reduceret afgiftssats for dieselolie og/eller LPG og/eller methan og/eller petroleum, der anvendes under afgiftsmyndighedernes kontrol, forudsat at den anvendte sats ikke er lavere end den minimumssats, der er fastsat i direktiv 92/82/EØF om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier:

[...]

b) udstyr og maskiner, der anvendes inden for byggeri, ingeniørarbejder og offentlige arbejder

[...]«

7 Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1), hvori ordningen for varer, der pålægges punktafgifter og andre indirekte skatter, der direkte eller indirekte pålægges forbruget af disse varer, fastlægges, finder i henhold til sin artikel 3, stk. 1, bl.a. anvendelse på mineralolier.

8 I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, forfalder de deri omhandlede punktafgifter ved overgangen til forbrug af punktafgiftspligtige varer med undtagelse af, hvis varerne allerede er overgået til forbrug i en medlemsstat og oplægges til erhvervsmæssige formål i en anden medlemsstat. I så tilfælde opkræves punktafgifterne i henhold til direktivets artikel 7, stk. 1, i den medlemsstat, hvori varerne oplægges.

9 Artikel 8 i direktiv 92/12 bestemmer:

»For så vidt angår varer, som privatpersoner anskaffer til eget brug, og som de selv medfører, gælder ifølge princippet for det indre marked, at punktafgifterne opkræves i den medlemsstat, hvor varerne er anskaffet.«

10 Artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 92/12 har følgende ordlyd:

»1. Punktafgiften forfalder, når varer, der er overgået til forbrug i en medlemsstat, oplægges med handel for øje i en anden medlemsstat, jf. dog artikel 6, 7 og 8.

I dette tilfælde er punktafgiften skyldig i den medlemsstat, på hvis område varerne befinder sig, og den opkræves hos den person, hvor varerne befinder sig.

[...]

3. Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte, at punktafgiften forfalder i forbrugsmedlemsstaten ved køb af mineralolier, der allerede er overgået til forbrug i en anden medlemsstat, hvis disse varer transporteres af privatpersoner, der benytter atypiske transportformer, idet de enten selv foretager transporten eller lader den foretage på deres vegne. Som »atypisk transportform« betragtes andre måder at transportere brændstof på end i køretøjernes brændstoftanke eller i en egnet reservedunk samt andre måder at transportere flydende brændsel på end erhvervsmæssigt i tankbiler.«

Nationale bestemmelser

11 Punktafgifter på gasolier, der sælges på det finske marked, dvs. på diesel og brændselsolie, er fastsat i lov nr. 1472/1994 om punktafgifter på flydende brændsel, som senest ændret ved lov nr. 509/1998 (herefter »lov nr. 1472/1994«). I henhold til lovens § 2 forstås der ved diesel gasolie, der leveres med henblik på anvendelse som motorbrændstof i dieselmotorer (herefter »diesel«). Ved brændselsolie forstås gasolie, der leveres med henblik på anvendelse til opvarmning, og som ved markedsføringen er gjort kendelig ved hjælp af et rødt farvestof, der kan ses med det blotte øje (herefter »brændselsolie« eller »lempeligere afgiftspålagt gasolie«).

12 Ifølge lov nr. 1472/1994 er punktafgifterne på diesel og brændselsolie sammensat af en grundafgift og af en supplerende afgift, hvis størrelse afhænger af brændslets rumfang. Fra begyndelsen af 1999 er punktafgiften på diesel 325 EUR pr. 1 000 liter og på brændselsolie 64 EUR pr. 1 000 liter. Hvis gasolie anvendes som motorbrændstof, afgiftspålægges den med den sats, der finder anvendelse på diesel.

13 Lov nr. 722/1966 om afgift af motorkøretøjer (herefter »lov nr. 722/1966«) indfører en tillægsafgift, der i lighed med den ordinære årlige afgift, der opkræves af motorkøretøjer med dieselmotor, også opkræves årligt.

14 I henhold til §§ 14-22 i lov nr. 722/1966 pålægges denne tillægsafgift ethvert motorkøretøj, der er indregistreret i Finland eller anvendes i Finland uden at være indregistreret, og som i dets brændstoftank indeholder brændselsolie i stedet for diesel. I henhold til lovens § 16 beregnes tillægsafgiften ved at gange motorkøretøjsafgiften for det pågældende køretøj med 20.

15 Tillægsafgiften pålægges ifølge §§ 17 og 17a i lov nr. 722/1966 også traktorer og maskiner til offentlige arbejder undtagen traktorer, for så vidt som de anvendes til jord- og skovbrug eller til dertil nært knyttet virksomhed, og maskiner til offentlige arbejder, for så vidt som de ikke anvendes til anden virksomhed end den, hvortil de normalt er bestemt, og som udføres på arbejds- eller byggepladser eller til transport af eget brændstof eller smøremidler eller ved flytning af maskinerne fra en arbejdsplads til en anden. Anvendelse af diesel er imidlertid obligatorisk, når den pågældende traktor eller maskine til offentlige arbejder anvendes til transport af varer.

16 I henhold til § 25 i lov nr. 722/1966 fører politi- og toldmyndighederne tilsyn med overholdelsen af de i loven fastsatte bestemmelser. Disse myndigheder har i henhold til lovens § 28 ret til på oplagringssteder for motorbrændstof og i motorkøretøjer at foretage sådanne inspektioner, som er nødvendige for at undersøge det i køretøjet anvendte brændstofs art. Denne bestemmelse fastsætter også mulighed for at standse køretøjer med henblik på at foretage sådanne inspektioner. Hvis det fastslås, at der er brændselsolie i tanken, skal myndighederne i henhold til lovens § 27 udstede forbud mod anvendelse af køretøjet, indtil der er truffet afgørelse om passende sanktioner.

17 Lov nr. 337/1993 om brændstofafgift, som senest ændret ved lov nr. 234/1998 (herefter »lov nr. 337/1993«) bestemmer, at der opkræves en brændstofafgift for det antal dage, der i et køretøj, der er indregistreret i Finland eller i udlandet, er anvendt brændselsolie, for højst 60 på hinanden følgende dage og for mindst ti dage, når tidspunktet for køretøjets indførsel i landet ikke kan fastslås. Afgiftsbeløbet pr. dag udgør 1 000 FIM for biler, 1 500 FIM for varevogne, 2 000 FIM for busser og 3 000 FIM for lastbiler.

18 Desuden medfører ulovlig anvendelse af brændselsolie, dvs. uden forudgående anmeldelse til de kompetente myndigheder, efter bestemmelserne i lovens § 3 en tredobling af afgiften.

19 § 8 i lov nr. 337/1993 indeholder bestemmelser om politi- og toldmyndighedernes kontrol. I henhold til lovens § 11 er det forbudt at føre et i udlandet registreret køretøj ud af landet, når der for køretøjet skal betales brændstofafgift for anvendelse af brændselsolie i stedet for diesel.

Den administrative procedure

20 Ved skrivelser af 16. juli 1996 og af 3. april 1997 anmodede Kommissionen Finlands faste repræsentant ved Den Europæiske Union om oplysninger vedrørende beskatningen af mineralolier i Finland og anførte i den anden skrivelse, at spørgsmålet særligt vedrørte gennemførelsen af direktiv 92/81 og 92/82.

21 Finlands faste repræsentant besvarede de to anmodninger ved skrivelser af 3. oktober 1996 og 5. juni 1997.

22 Den 3. december 1997 tilstillede Kommissionen den finske regering en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at muligheden for at anvende lempeligere afgiftspålagt gasolie som motorbrændstof ikke kunne anses for foreneligt med fællesskabsreglerne.

23 Den finske regering svarede ved skrivelse af 26. januar 1998, hvori den erklærede, at den finske lovgivning var i overensstemmelse med fællesskabsretten.

24 Ved skrivelse af 4. maj 1998 tilsendte Finlands faste repræsentant Kommissionen lov nr. 234/1998 om ændring af lov nr. 337/1993, der trådte i kraft den 1. maj 1998.

25 Ved skrivelse af 6. august 1998 fremsatte Kommissionen over for den finske regering en begrundet udtalelse, hvori den gentog sine argumenter fra åbningsskrivelsen, idet den tilføjede, at ændringen af lov nr. 337/1993 ikke påvirkede muligheden for at anvende brændselsolie som motorbrændstof.

26 I sit svar af 22. september 1998 fastholdt den finske regering sin holdning.

27 Kommissionen besluttede på dette grundlag at anlægge denne sag.

28 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. januar 2001 har Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Parternes argumenter

Indledende bemærkning

29 Indledningsvis bemærkes, at den finske regering har fremført formalitetsindsigelser mod både Kommissionens søgsmål og mod den svenske regerings

begæring om intervention, således at den subsidiært har fremført sine anbringender vedrørende realiteten. Da disse indsigelser imidlertid i det væsentlige er knyttet til realiteten med hensyn til parternes argumenter, vil der blive redegjort for dem efter fremstillingen af realiteten.

Realiteten

30 Kommissionen kritiserer i det væsentlige Republikken Finland for ikke at have foretaget de nødvendige ændringer af den finske lovgivning om anvendelse af gasolie som motorbrændstof, der var gældende ved Finlands tiltrædelse af Den Europæiske Union, således at lovgivningen blev bragt i overensstemmelse med den ordning, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 92/82 og artikel 8 i direktiv 92/81.

31 Kommissionen har på den ene side gjort gældende, at selv om den finske lovgivning, som det fremgår af lov nr. 1472/1994, pålægger gasolie, der anvendes som motorbrændstof, en punktafgiftssats, der er højere end den minimumssats, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, kan den ikke anses for at være i overensstemmelse med denne bestemmelse, idet den ikke sikrer, at denne gasolie faktisk i alle tilfælde bliver pålagt den deri fastsatte sats.

32 Kommissionen har anført, at selv om artikel 5 i direktiv 92/82 ganske vist ikke forpligter medlemsstaterne til i deres nationale lovgivning at indføre et formelt forbud mod anvendelse af lempeligere afgiftspålagt gasolie som motorbrændstof, fremgår det derimod af bestemmelsen, at de nationale bestemmelser, der finder anvendelse, i praksis skal hindre denne anvendelse.

33 Kommissionen har anført, at den finske ordning imidlertid ikke kan opfylde dette formål, for så vidt som den tillader anvendelse af lempeligere afgiftspålagt gasolie som motorbrændstof efter forudgående anmeldelse og efter betaling af en tillægsafgift i henhold til lov nr. 722/1966 og/eller af en brændstofafgift i henhold til lov nr. 337/1993. Kommissionen har hertil gjort gældende, at en sådan anvendelse i praksis bør være forbudt.

34 Kommissionen har på den anden side gjort gældende, at Republikken Finland har undladt at føre tilstrækkelig og effektiv kontrol med hensyn til distributionen og anvendelsen af gasolie til de i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 nævnte formål, som krævet efter disse bestemmelser, med henblik på at sikre, at gasolien udelukkende tjener til den anvendelse, med hensyn til hvilken den er afgiftspålagt.

35 Kommissionen har herved anført, at tankstationerne i Finland uden nogen afgiftskontrol kan sælge lempeligere afgiftspålagt gasolie, til trods for at antallet af rutinemæssige kontroller hos de endelige forbrugere er utilstrækkelig i forhold til antallet af køretøjer med dieselmotor. Kommissionen har desuden gjort gældende, at den ikke er i besiddelse af oplysninger, der indikerer, at der er sikret en tilstrækkelig afgiftskontrol med hensyn til anvendelsen af brændselsolie i de sektorer, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2, litra f), og artikel 8, stk. 3, i direktiv 92/81, såsom landbrug og skovbrug samt offentlige arbejder.

36 Kommissionen har tilføjet, at det netop er på grund af den utilstrækkelige kontrol i Finland, at den svenske lovgiver har påtænkt at udstede en lov, der skal sikre, at forbuddet mod at anvende svensk brændselsolie som motorbrændstof også finder anvendelse på brændselsolie fra Finland. Den har herved forklaret, at smuglerbander let kan indføre finsk brændselsolie, uden at det pålægges punktafgifter, og sælge det til brug som motorbrændstof, idet toldkontrollen ved grænsen mellem Sverige og Finland næsten er umulig på grund af grænsens længde og det lave antal toldkontorer.

37 Den finske regering har gjort gældende, at den ordning, der er indført ved den finske lovgivning, hviler på en forpligtelse for motorkøretøjernes ejere eller indehavere til forudgående at meddele afgiftsmyndighederne, at de har til hensigt at begynde at anvende brændselsolie som motorbrændstof. Hvis der ikke er indgivet en forudgående anmeldelse, kan tillægsafgiften således blive tredoblet, hvorimod brændstofafgiften i disse tilfælde altid tredobles.

38 Tillægsafgiften og brændstofafgiften udgør derfor hverken en betaling, der giver ret til at anvende brændselsolie som motorbrændstof, transportafgifter eller punktafgifter, men afgiftsmæssige sanktioner med afskrækkende virkning, der er indført med henblik på at forebygge misbrug.

39 Til støtte for påstanden om, at muligheden for forudgående anmeldelse og forudbetaling af tillægsafgiften samt af brændstofafgiften kun er ren teoretisk og aldrig økonomisk ville kunne betale sig, har den finske regering desuden gjort gældende, at denne mulighed ikke er blevet anvendt en eneste gang i de seneste ti år, og at alle betalinger af disse to afgiftsmæssige sanktioner i praksis vedrører misbrug, der er konstateret under kontrollen.

40 Den finske regering har anført, at der på ingen måde af artikel 5 i direktiv 92/82 følger en forpligtelse til i den nationale lovgivning at indsætte et formelt forbud mod at anvende lempeligere afgiftspålagt gasolie som motorbrændstof, men kun en forpligtelse til at sikre, at den ikke anvendes som sådan. Da regeringen er af den opfattelse, at kompetencen vedrørende midler for gennemførelse af det i denne artikel fastsatte formål er overladt medlemsstaterne, har den gjort gældende, at den ordning med afgiftsmæssige sanktioner, der er indført ved den finske lovgivning, er det mest hensigtsmæssige middel til at forebygge en sådan anvendelse.

41 Regeringen har tilføjet, at indførelse af et formelt forbud ville indebære en udskiftning af ordningen med afgiftsmæssige sanktioner med en ordning med straffesanktioner, som ikke ville gøre det muligt med den samme effektivitet at opfylde det formål, der forfølges med artikel 5 i direktiv 92/82.

42 Regeringen har for det første særligt anført, at niveauet for en straffesanktion af hensyn til sammenhængen skal være i overensstemmelse med det generelle niveau for de andre sanktioner, der er fastsat i det strafferetlige system. I praksis ville det indebære sanktioner, der var væsentligt lempeligere end de nuværende afgiftsmæssige sanktioner. De gældende afgiftsmæssige sanktioner kunne desuden ikke føje sig til en straffesanktion, idet en aktivitet, der er forbudt i henhold til strafferetten, efter de finske retsprincipper ikke kan afgiftspålægges.

43 Den finske regering har for det andet gjort gældende, at anvendelse af strafferetten ville indebære, at gennemførelsen af sanktionerne på grund af de krævede beviser ville blive sværere. Den har herved understreget, at det er tilstrækkeligt, at politi- eller toldmyndighederne blot konstaterer, at tanken indeholder selv minimale mængder brændselsolie, der er farvet rødt, for at pålægge afgiftsmæssige sanktioner. Ingen andre beviser, som f.eks. at det fastslås, at bilisten har handlet med forsæt, er nødvendig, hvilket ville være tilfældet i det strafferetlige system.

44 Med hensyn til klagepunktet om, at der ikke føres tilstrækkelig kontrol med distributionen og anvendelsen af lempeligere afgiftspålagt gasolie, har den finske regering indledningsvis anført, at fællesskabsbestemmelserne ikke indeholder bestemmelser om gennemførelsen af den i bestemmelserne fastsatte afgiftskontrol. Mere præcist kræves der ved bestemmelserne, hverken at medlemsstaterne specifikt kontrollerer salg og distribution af brændselsolie, eller at de lægger sanktioner på detailsalget.

45 Den finske regering er af den opfattelse, at den eneste forpligtelse, der følger af fællesskabsbestemmelserne, består i at sikre, at den endelige forbruger ikke anvender lempeligere afgiftspålagt brændselsolie som motorbrændstof, og at det alene tilkommer medlemsstaterne at vurdere de specifikke betingelser på deres område med henblik på at vælge de midler, der gøre det muligt at opfylde dette formål. Regeringen mener imidlertid, at den har indført en kontrol, som gør det muligt at opfylde dette formål på den måde, der bedst er tilpasset de i Finland foreliggende betingelser.

46 Regeringen har herved henvist til, at anvendelse af brændselsolie til opvarmning er væsentligt mere udbredt i Finland end i de andre medlemsstater. Den samlede mængde gasolie, der anvendes til opvarmning, er således væsentligt større end den mængde diesel, der anvendes som brændstof i motorkøretøjerne. Den finske regering har tilføjet, at olietanke til individuelle huse og ejendomme kan rumme 1 500-3 000 liter brændselsolie og normalt skal fyldes op mindst to gange om året. Normalt leveres brændselsolien af olieselskabernes tankbiler, men de store afstande og de ekstreme klimatiske forhold i de tyndt befolkede nordlige egne af landet gør det nødvendigt også at udbyde brændselsolie på tankstationerne. Det er imidlertid kun 4% af den totale mængde brændselsolie, der sælges gennem tankstationerne.

47 Regeringen har gjort gældende, at sårbarheden af den sparsomme distributionsinfrastruktur i denne region, den lange fyringsperiode og det store antal husstande, der konstant har brug for brændselsolie, ikke gør det muligt at indføre en ordning, hvor distribution af brændselsolie kun kan foretages under myndighedernes kontrol. Den har anført, at landet ikke har ressourcer til at få et sådant system til at fungere, og at yderligere restriktioner for distributionsinfrastrukturen kunne medføre problemer for forsyningen af brændselsolie, hvilket i værste tilfælde kunne have fatale følger.

48 Hertil kommer, at landbrugernes behov og de alt for høje omkostninger, der er forbundet med en forsyning udelukkende med tankvogne, ligeledes begrunder muligheden for at købe brændselsolie i små mængder på servicestationerne.

49 Med hensyn til afgiftskontrollen har den finske regering gjort gældende, at der opbevares brændselsolie i titusindvis af individuelle huses og landbrugs og skovbrugs tanke, og at det er forholdsvist let at suge det ud for at fylde det i køretøjers brændstoftanke, uden at der ville være nogen måde til at undgå dette misbrug ved en kontrol af distributionen eller detailsalget. Regeringen har anført, at dette er grunden til, at den finske lovgivning med henblik på at undgå denne anvendelse i trafikken indeholder en ordning med tilstrækkeligt effektive sanktioner, der ledsages af kontrol af den endelige forbruger, og at det af samme grund ikke er rimeligt at anvende kontrolforanstaltninger på de områder, hvor anvendelse af brændselsolie er tilladt, såsom i landbruget og i skovbruget.

50 Den finske regering har endvidere anført, at den afgiftskontrolordning, der er indført på dens område, har det rette formål og er effektiv og tilstrækkelig, idet den opfylder det formål, der forfølges ved bestemmelserne i artikel 8 i direktiv 92/81, der består i at sikre, at lempeligere afgiftspålagt gasolie ikke i praksis anvendes i trafikken.

51 Den finske regering har gjort gældende, at der hvert år kontrolleres omkring 3 500-4 500 køretøjer, og har som eksempel anført, at der i 1999 blev gennemført 3 923 kontroller, og at der i 141 tilfælde blev udtaget laboratorieprøver, hvoraf 125 var positive, hvilket efter regeringens opfattelse er et meget lille antal i betragtning af det meget store samlede forbrug af brændselsolie i landet.

52 Med hensyn til Kommissionens påstande vedrørende smugleri i Sverige har den finske regering anført, at det på ingen måde beviser, at Republikken Finland ikke overholder de relevante direktivbestemmelser. Den har herved gjort gældende, at svenske købere også er omfattet af den forudgående anmeldelsespligt og af pligten til at betale tillægsafgift, og at lempeligere afgiftspålagt gasolie ikke er købt lovligt, hvis den svenske bilist fylder tanken med denne gasolie i Finland uden forudgående at anmelde det til myndighederne og uden at betale tillægsafgift. Den har derfor gjort gældende, at indførelse af et formelt forbud i den finske lovgivning ikke ville udelukke muligheden for smugleri, og har understreget, at den foreliggende sag under alle omstændigheder ikke drejer sig om midler til bekæmpelse af smugleri.

53 Vedrørende den finske regerings argument om, at eventuelle straffesanktioner fastsat ved lov ville være mindre strenge end de afgiftsmæssige sanktioner, har Kommissionen bl.a. henvist til, at muligheden for at anvende administrative sanktioner til at forebygge misbrug i form af anvendelse af brændselsolie som motorbrændstof ikke er blevet udnyttet. Idet den som eksempel har henvist til de administrative sanktioner, der er fastsat i den finske lovgivning med hensyn til overbelæsning af et køretøj, eller endog sanktioner, der pålægges oplagshavere af brændselsolie, når de har forsømt at foretage en identifikation af brændselsolien, har den gjort gældende, at den finske lovgiver også havde kunnet udnytte denne mulighed med henblik på at straffe anvendelse af brændselsolie som motorbrændstof.

54 Hvad angår den manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 har Kommissionens anført, at dens påstand om, at der i Finland ikke systematisk føres kontrol med køretøjer med dieselmotor, og at den af politiet foretagne kontrol er tilfældig, bekræftes af de statistiske oplysninger, som den finske regering har fremlagt. Kommissionen har fremhævet, at regeringen i svarskriftet har anført, at der i øjeblikket kontrolleres 3 500-4 500 køretøjer hvert år, hvorimod den i svaret på åbningsskrivelsen havde erklæret, at antallet af årlige kontroller var mere end 5 000. Kommissionen har med understregning af, at der ifølge statistikken for 1998 var sammenlagt 755 377 køretøjer og traktorer med dieselmotor indregistreret i Finland, gjort gældende, at antallet på 3 923

kontroller, som den finske regering har angivet for 1999, må anses for meget lavt i betragtning af stigningen i antallet af køretøjer med dieselmotor og af, at udenlandsk indregistrerede køretøjer sandsynligvis også har været genstand for kontrol.

55 Kommissionen har gjort gældende, at en afgiftskontrol, uanset om den var perfekt, under alle omstændigheder ikke ville hindre den gældende finske lovgivning i at være i strid med fællesskabsbestemmelserne og i at give mulighed for, at brændselsolie mod betaling af afgift, uanset hvor høj, anvendes som motorbrændstof.

56 Den svenske regering har i sit interventionsindlæg for det første gjort gældende, at den finske ordning, hvorefter det er muligt, ulovligt eller lovligt, at anvende brændselsolie i køretøjer med dieselmotor, er i strid med artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, der foreskriver en minimumssats for punktafgiften. På den ene side opkræves der i tilfælde af ulovlig anvendelse en for lav punktafgift, nemlig den, der finder anvendelse på brændselsolie. På den anden side er de afgifter, der opkræves i tilfælde af lovlig anvendelse efter forudgående anmeldelse, nemlig tillægsafgiften og brændstofafgiften, ikke punktafgifter, idet de ikke opkræves i forhold til mængden af den anvendte brændselsolie, men i forhold til anvendelsesperioden.

57 Den svenske regering har for det andet gjort gældende, at selv hvis det forudsættes, at det finske system i praksis medfører, at ingen anvender brændselsolie som motorbrændstof i Finland, udgør det manglende lovforbud mod en sådan anvendelse i sig selv en overtrædelse af fællesskabsretten, idet det gør det umuligt at føre effektiv kontrol med den grænseoverskridende trafik og dermed fuldstændigt at anvende fællesskabsordningen for punktafgifter på mineralolier i Sverige.

58 Den svenske regering har herved forklaret, at direktiv 92/81 og 92/82 i Sverige er gennemført ved et generelt forbud mod at anvende brændselsolie som motorbrændstof, samt ved væsentlige administrative sanktioner. Den har endvidere anført, at der under hensyn til de mængder, der anvendes i forbindelse med opvarmning, under alle omstændigheder aldrig har været følt behov i Sverige for at opretholde et system, hvor borgerne selv skulle sikre transporten af brændselsolie mellem tankstationen og deres bolig. Den manglende efterspørgsel er grunden til, at brændselsolie ikke sælges på tankstationer, og det til trods for at et sådant salg ikke er forbudt, og at de klimatiske forhold og befolkningsbetingelserne er omtrent ens i det nordlige Sverige og i det nordlige Finland.

59 Mens den svenske lovgivning foreskriver et effektivt kontrolsystem til forebyggelse af anvendelse som motorbrændstof af svensk brændselsolie, der er farvet grønt, har det finske system derimod givet anledning til en grænsehandel mellem Finland og Sverige af rødfarvet finsk brændselsolie, der er begyndt efter de to staters tiltrædelse af Den Europæiske Union, og som har nået et sådant omfang, at den truer eksistensen af den lovlige handel med olieprodukter i det nordlige Sverige.

60 Den svenske regering har forklaret, at forbuddet mod at anvende svensk brændselsolie som motorbrændstof i 1996 — for at bekæmpe dette smugleri — blev udvidet til finsk brændselsolie, hvilket medførte et øjeblikkeligt fald i indførslen af det til Sverige.

61 I 1997 ophævede den svenske lovgiver imidlertid det ensidige forbud mod anvendelse af finsk brændselsolie som motorbrændstof under hensyn dels til bestemmelserne i artikel 8 og artikel 9, stk. 3, i direktiv 92/12, dels til den omstændighed, at det ikke kunne anses for foreneligt med fællesskabsretten, at en medlemsstat ensidigt i sin nationale lovgivning indfører foranstaltninger, der skal kompensere for, at en anden medlemsstat tilsidesætter sine fællesskabsretlige forpligtelser.

62 Den svenske regering har herved forklaret, at det følger af den ordning, der er indført ved direktiv 92/12, at punktafgifterne for så vidt angår mineralolier, som privatpersoner anskaffer til eget brug, og som de selv med medfører, opkræves i den medlemsstat, hvor varerne er anskaffet. Dette betyder, at Kongeriget Sverige ikke kan opkræve punktafgift hos eller anvende sanktioner mod en svensk privatperson, der i Finland lovligt har fyldt brændselsolie på sit køretøjs brændstoftank eller en reservedunk.

63 Efter den nugældende svenske lovgivning er det derfor tilladt at have finsk brændselsolie, der farvet rødt, i et køretøjs brændstoftank eller i en reservedunk på højst ti liter, for så vidt som vedkommende har indført denne brændselsolie til eget brug.

64 Ulovlig indførsel til Sverige af brændselsolie fra Finland, for hvilken der ikke er opkrævet afgift i Sverige, fik imidlertid herefter et opsving. Den svenske regering har understreget, at det, når myndighederne under en kontrol konstaterer, at et køretøjs brændstoftank indeholder finsk brændselsolie, er umuligt at modbevise påstanden om, at tanken er blevet fyldt op i Finland. Det ville forholde sig anderledes, hvis den finske regering også indførte et lovforbud mod at anvende brændselsolie som motorbrændstof.

65 Den svenske regering har heraf udledt, at selv om direktiv 92/81 og 92/82 ikke udtrykkeligt foreskriver et forbud mod at anvende lempeligere afgiftspålagt gasolie som motorbrændstof til motorkøretøjer, følger det dog af opbygningen af den ordning, der er indført herved, at et sådant lovforbud er en betingelse for, at det indre marked kan fungere. Regeringen har derfor anført, at Finland ikke — selv om det finske system fungerer i Finland — opfylder sine fællesskabsretlige forpligtelser, idet systemet skaber en konkurrencefordrejning på det indre marked, som Sverige ikke ensidigt kan reagere mod.

66 Den finske regering har indledningsvis svaret, at situationen i de to lande ikke kan sammenlignes, idet brændselsolie i Sverige — i modsætning til i Finland — ikke anvendes i landbruget og i skovbruget.

67 Den finske regering har desuden anført, at den finske lovgivning ikke hindrer en effektiv kontrol med anvendelsen af brændselsolie i de andre medlemsstater. Den har forklaret, at den omstændighed, at en svensk bilist uretmæssigt påstår, at den rødfarvede finske brændselsolie, som han anvender, er fyldt i køretøjets brændstoftank eller i en reservedunk i Finland, skønt den i virkeligheden svigagtigt er blevet indført til Sverige, og først på denne medlemsstats område er blevet overført til køretøjets brændstoftank, udgør et tilstrækkeligt bevis, som gør det muligt at anvende de sanktioner, der er fastsat i den finske lovgivning. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt, at de svenske myndigheder nedfælder deres klagepunkter og tilsender de finske myndigheder de relevante oplysninger.

68 Den finske regering har tilføjet, at brændstofafgiften således vil være væsentligt større end de tilsvarende sanktioner i Sverige, såfremt der for en personbil ikke er indgivet en anmeldelse, og datoen for køretøjets indførsel ikke kan fastslås. Regeringen har endvidere understreget, at færdselskontrollen ikke blot omfatter køretøjer, der er indregistreret i Finland. Den har anført, at ca. 120 svenske bilister er blevet kontrolleret i perioden 1998-2002, og at den i Finland indførte ordnings effektivitet og præventive rolle styrkes af, at køretøjer, der er registreret i udlandet, for hvilke brændstofafgiften er forfaldet, ikke kan udføres, før afgiften er blevet betalt.

69 Kommissionen har hertil gjort gældende, at førere af køretøjer, der er indregistreret i udlandet, da der i Finland ikke føres afgiftskontrol med distributionen, frit kan tanke op med brændselsolie på en tankstation, der ikke kan kræve, at der forevises en dokumentation for, at brændstofafgiften er betalt. I Sverige er der derimod ikke lovhjemmel til at kræve en sådan dokumentation, idet der ikke er en tilsvarende afgift i den svenske lovgivning.

70 Kommissionen har endvidere understreget, at toldmyndighederne i det nordlige Finlands tolddistrikt, der har i alt 223 ansatte, ikke synes at være i stand til at føre tilstrækkelig kontrol i det område på over 150 000 kvadratkilometer, der dækkes af dette distrikt. Desuden er antallet af politibetjente pr. kvadratkilometer lavere i Finlands nordlige regioner end i resten af landet. Kommissionen anser det derfor for temmelig sandsynligt, at de myndigheder, der skal overvåge grænserne, ikke har tilstrækkeligt mandskab til at kunne foretage kontrol af udenlandske køretøjer, før de forlader det finske område.

Formaliteten

71 Med hensyn til Kommissionens argumenter vedrørende på den ene side den manglende afgiftskontrol med anvendelsen af brændselsolie i de sektorer, der er omhandlet i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81, såsom land- og skovbrug samt offentlige arbejder, og på den anden side de foranstaltninger, som den svenske lovgiver har overvejet, har den finske regering gjort gældende, at det drejer sig om forhold, som Kommissionen for første gang har gjort gældende i stævningen, og at regeringen derfor ikke har haft mulighed for at udtale sig om dem under den administrative procedure. Under henvisning til, at sagen ifølge fast retspraksis skal bygge på anbringender, der er fremført under den administrative fase, har regeringen gjort gældende, at anbringenderne bør afvises.

72 Kommissionen har hertil bl.a. gjort gældende, at den i stævningen fandt det nyttigt til oplysning at påpege, at den utilstrækkelige kontrol i Finland medfører, at der i Sverige er en meget udbredt afgiftssvig med hensyn til anvendelse af finsk brændselsolie, der har gjort det nødvendigt at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, uden at den derved har udformet en ny påstand eller søgsmålsgrund.

73 Den finske regering har desuden principalt påstået den svenske regerings påstande i interventionsindlægget afvist med den begrundelse, at de ikke opfylder betingelserne i artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen og artikel 93, stk. 5, i Domstolens procesreglement.

74 Den finske regering har mere præcist gjort gældende, at Kommissionen for det første på ingen måde har påstået, at den finske lovgivning ikke sikrer overholdelsen af den minimumspunktafgiftssats, der i direktiv 92/81 er fastsat for gasolie, der anvendes som motorbrændstof. Denne af den svenske regerings påstande har således ikke til formål at understøtte Kommissionens påstande, men udgør en ny og selvstændig påstand.

75 Den finske regering har for det andet gjort gældende, at Kommissionen udtrykkeligt har erkendt, at dens redegørelse vedrørende forholdet mellem Sverige og Finland hverken er en ny påstand eller søgsmålsgrund, men blot en udtalelse til oplysning. Regeringen har — under henvisning til Domstolens praksis, hvorefter en intervenient kun kan fremføre anbringender, der er forskellige fra dem, der fremføres af den part, der støttes, såfremt de tilsigter at understøtte denne parts påstande — gjort gældende, at den svenske regering, som intervenient, ikke selv gyldigt kan fremføre påstande eller anbringender vedrørende den finske ordnings følger for Kongeriget Sverige.

76 Kommissionen har derimod gjort gældende, at Kongeriget Sveriges påstande kan antages til realitetsbehandling.

77 Kommissionen har særligt anført, at den er enig i den svenske regerings opfattelse, hvorefter tillægsafgiften og brændstofafgiften ikke er punktafgifter, og at den allerede tilkendegav denne holdning over for den finske regering i åbningsskrivelsen.

78 Den har endvidere gjort gældende, at de forhold, som først den selv og senere den svenske regering har påpeget med hensyn til det organiserede smugleri mellem Finland og Sverige, må anses for et bevis på de konsekvenser, den finske ordning medfører uden for de finske grænser.

Domstolens bemærkninger

Formaliteten

Formalitetsindsigelserne vedrørende Kommissionens søgsmål

79 Det fremgår af fast retspraksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23, og af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 305, præmis 10).

80 Heraf følger, at Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse afgrænser sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. De klagepunkter, der fremføres til støtte for dens begrundede udtalelse og sagsanlægget, skal følgelig være de samme (jf. bl.a. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55, og af 11.7.2002, sag C-139/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6407, præmis 18).

81 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem klagepunkterne i åbningsskrivelsen, konklusionen i den begrundede udtalelse og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden som fastlagt i den begrundede udtalelse ikke er blevet udvidet eller ændret (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 56, og i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 19).

82 Det bemærkes imidlertid, at Kommissionen i denne sag ikke har ændret sagens genstand ved at ændre begrundelsen for det påståede traktatbrud.

83 Kommissionen har således såvel under den administrative procedure som i stævningen tydeligt angivet, at den kritiserer Republikken Finland for ikke at have opfyldt sine forpligtelser i henhold til på den ene side artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, for så vidt som den finske lovgivning ikke sikrer, at punktafgifterne korrekt pålægges gasolier i forhold til deres anvendelse, og på den anden side artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81, for så vidt som lovgivningen ikke fastsætter en tilstrækkelig afgiftskontrol med anvendelsen af afgiftsfritagelserne eller af punktafgiftslempelserne for mineralolier, der anvendes i overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse.

84 Ganske vist er det først i stævningen, at Kommissionen for første gang har påberåbt sig de konsekvenser, som det traktatbrud, Republikken Finland kritiseres for, medfører for markedet for mineralolier i Sverige. Denne faktiske omstændighed, der skal illustrere, at det kontrolsystem, der er indført ved den finske lovgivning, er utilstrækkeligt, ændrer imidlertid hverken afgrænsningen af eller grundlaget for det påståede traktatbrud.

85 Kommissionens argumentation, der fremføres for første gang i stævningen, vedrørende den manglende afgiftskontrol med anvendelsen af brændselsolie

særligt i landbruget, skovbruget og i offentlige arbejder, indebærer ligeledes ikke, at genstanden for det påståede traktatbrud er blevet udvidet eller ændret, idet forpligtelsen til at indføre en sådan kontrol af disse sektorer udtrykkeligt er fastsat i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81.

86 Heraf følger, at Kommissionen under den administrative procedure tilstrækkeligt præcist har defineret sagens genstand ved at anføre de forpligtelser i henhold til direktiv 92/81 og 92/82, som Republikken Finland ikke har opfyldt.

87 Det bemærkes derfor, at den omstændighed, at Kommissionen i stævningen mere detaljeret har angivet de klagepunkter, som den mere generelt havde gjort gældende i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse, ikke har nogen indflydelse på sagens omfang.

88 Heraf følger, at de af den finske regering fremførte formalitetsindsigelser mod Kommissionens søgsmål bør forkastes.

Formalitetsindsigelserne vedrørende den svenske regerings interventionsindlæg

89 Med hensyn til den første formalitetsindsigelse, som den finske regering, som nævnt i denne doms præmis 74, har påberåbt sig i denne forbindelse, bemærkes,

at Kommissionens første klagepunkt vedrører den omstændighed, at anvendelsen af minimumssatsen for punktafgiften på gasolie, der anvendes som motorbrændstof, som den følger af artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, ikke er sikret ved den finske lovgivning.

90 Det fremgår derfor, at den argumentation, som den svenske regering har fremført, som beskrevet i denne doms præmis 56, netop tilsigter at understøtte Kommissionens første klagepunkt.

91 Med hensyn til den anden formalitetsindsigelse, som nævnt i denne doms præmis 75, bemærkes, at artikel 37, stk. 4, i EF-statutten for Domstolen ikke er til hinder for, at en intervenient påberåber sig andre argumenter end dem, der er fremsat af den part, der støttes, forudsat at de støtter den pågældende parts påstande (jf. bl.a. dom af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 36, og af 8.7.1999, sag C-200/92 P, ICI mod Kommissionen, Sml. I, s. 4399, præmis 31).

92 Det bemærkes imidlertid, at den af den svenske regering fremførte argumentation, som beskrevet i denne doms præmis 57-65 — der har til formål at bevise, at den omstændighed, at den finske afgiftskontrol er utilstrækkelig, hindrer en effektiv anvendelse af den svenske lovgivning, der gennemfører de relevante fællesskabsbestemmelser — tilsigter at understøtte Kommissionens søgsmål ved at fremkomme med en supplerende belysning af sagen. Argumentationen vedrører således netop de mangler ved afgiftskontrollen, som Kommissionen har anført ligger til grund for det traktatbrud, som Republikken Finland kritiseres for.

93 Heraf følger, at formalitetsindsigelserne mod den svenske regerings interventionsindlæg også bør forkastes.

Realiteten

94 Den finske ordning for anvendelse af gasolie som motorbrændstof, som den følger af lov nr. 722/1966, nr. 337/1993 og nr. 1472/1994, og som den gennemføres i praksis, hviler på to grundprincipper. På den ene side er motorkøretøjernes ejerne eller ihændehavere forpligtede til forudgående at meddele afgiftsmyndighederne, at de har til hensigt at begynde at anvende brændselsolie som motorbrændstof, og til at betale en tillægsafgift og/eller en brændstofafgift. På den anden side fører myndighederne tilsyn med overholdelsen af disse betingelser ved færdselskontrollen. De konstaterede overtrædelser sanktioneres ved opkrævning af en afgift, der er eksigibel og tilstrækkelig høj til at have en afskrækkende virkning.

95 Som det fremgår af denne doms præmis 38, 56 og 77, er det ubestridt, at tillægsafgiften og brændstofafgiften, der opkræves efter en forudgående anmeldelse, ikke er punktafgifter. Det fremgår således, at den finske lovgivning, for så vidt som den fastsætter mulighed for at anvende lempeligere beskattet gasolie som motorbrændstof, ikke kan anses for at være forenelig med artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, hvorefter gasolie, der anvendes som motorbrændstof, skal pålægges den deri fastsatte minimumspunktafgiftssats. Den omstændighed, at denne mulighed efter den finske regerings opfattelse er ren teoretisk, er i denne henseende irrelevant.

96 Med henblik på at fastslå, om den finske ordning opfylder de formål, der forfølges med fællesskabsbestemmelserne, for så vidt som den ifølge den finske regering i praksis forhindrer anvendelsen af lempeligere beskattet gasolie som motorbrændstof, skal rækkevidden af de forpligtelser for medlemsstaterne, der følger af bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81, præciseres.

97 Herved bemærkes, at mens medlemsstaterne efter artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82 skal sikre, at mineralolier, der anvendes som motorbrændstof, afgiftspålægges med mindst den i denne bestemmelse fastsatte punktafgiftssats, er der i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 opregnet visse sektorer, hvori anvendelse af mineralolier som motorbrændstof kan være berettiget til fritagelse eller anvendelse af reducerede punktafgiftssatser, forudsat at anvendelsen er underlagt afgiftsmyndighedernes kontrol.

98 Ifølge sjette betragtning til direktiv 92/81 skal medlemsstaterne således påse, at anvendelsen af fritagelser eller reducerede satser på deres eget område ikke giver anledning til konkurrencefordrejning. Som det fremgår af direktivets artikel 8, stk. 1, skal de med henblik herpå indføre en afgiftskontrol for at undgå svig, unddragelse og misbrug.

99 Det følger af bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81, at udøvelse af en effektiv afgiftskontrol er en nødvendig betingelse for en korrekt anvendelse af de forskellige punktafgiftssatser, der pålægges mineralolier i henhold til deres anvendelse.

100 Heraf følger mere præcist, at medlemsstaterne med henblik på at sikre effektiviteten af den punktafgiftsordning, der ved disse bestemmelser er indført med hensyn til mineralolie, der anvendes som motorbrændstof, er forpligtede til i deres nationale lovgivning at indføre mekanismer, der i praksis kan hindre anvendelsen som motorbrændstof af mineralolier, som er bestemt til at blive anvendt til andre formål, og som derfor i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i direktiv 92/82 og artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 pålægges en lavere punktafgiftssats end den minimumssats, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82.

101 Det fremgår derfor, at det skal efterprøves, om den mekanisme, der er indført ved den finske lovgivning ved de finske gennemførelsesbestemmelser, opfylder de effektivitetsbetingelser, der følger af fællesskabsordningen for punktafgifter på mineralolier, som beskrevet i denne doms præmis 97-100.

102 Den omstændighed, at der ikke foreligger restriktioner for eller kontrol med distributionen af brændselsolie, der udbydes til frit salg på tankstationerne, skaber uundgåeligt en faktisk situation, der fremmer svigagtig adfærd. Det er derfor i lyset af denne situation, at effektiviteten af den mekanisme, der med henblik på at undgå misbrug er indført ved den finske lovgivning, skal vurderes.

103 Det følger imidlertid, som nævnt i denne doms præmis 51 og 54, af de statistiske oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at den kontrol, som politi- og toldmyndighederne i denne henseende har foretaget med hensyn til de endelige forbrugere, ikke er et tilstrækkeligt middel til at bekæmpe den høje risiko for misbrug, som integrationen af tankstationerne i distributionskæden for brændselsolie repræsenterer. Herved bemærkes, at myndighederne ifølge de oplysninger, som den finske regering har fremlagt til eksempel, i 1999 kontrollerede 3 923 af de i alt 755 377 køretøjer og traktorer med dieselmotorer, som er indregistreret i Finland, hvortil kommer køretøjer med dieselmotor, der er indregistreret i udlandet og kører i Finland, og at antallet af kontroller, der foretages på hele det finske område, ifølge regeringen er i størrelsesordenen 3 000-5 000 pr. år.

104 At den kontrolordning, der er indført ved den finske lovgivning, er utilstrækkelig, bekræftes desuden af omfanget af den afgiftssvig, som den svenske regering uden at blive modsagt af den finske regering har påberåbt sig, og som følger af ulovlig indførsel til Sverige af brændselsolie fra Finland.

105 Dette resultat ændres ikke af den finske regerings argument om, at krav om indførsel af kontrol med eller andre restriktive foranstaltninger for salget og distributionen af brændselsolie ikke giver nogen mening, idet det altid vil være muligt at suge brændselsolie ud af ejendommenes olietanke, og at den samme risiko foreligger med hensyn til forsyningen til landbrug, skovbrug og offentlige arbejder. Det er i denne forbindelse karakteristisk, at regeringen ikke selv har fremført nogen argumenter med henblik på at godtgøre, at denne mulighed kunne ligge til grund for de overtrædelser, der er konstateret i forbindelse med den færdselskontrol, der er gennemført i Finland, eller at den havde nogen forbindelse med de mangler i den finske ordning, som Kommissionen har påvist.

106 Det er desuden ubestridt, at brændselsolie, der anvendes som motorbrændstof i landbrug, skovbrug eller offentlige arbejder, som hovedregel leveres på bopælen eller på brugene, dvs. uden for tankstationerne.

107 Med hensyn til den finske regerings argument om, at indførelse i den nationale lovgivning af et formelt forbud mod at anvende brændselsolie som motorbrændstof med tilhørende straffesanktioner ikke mere effektivt end den nuværende ordning ville hindre denne anvendelse, bemærkes, at formålet kan opfyldes på forskellige måder, der ikke nødvendigvis indebærer straffesanktioner. Som Kommissionen har gjort gældende uden at blive modsagt af regeringen, bør et

sådant forbud med tilhørende administrative sanktioner ikke støde på uoverkommelige vanskeligheder.

108 Det må derfor fastslås, at gennemgangen af gennemførelsesbestemmelserne for den afgiftskontrolmekanisme, der er indført ved den finske lovgivning, har frembragt, at denne mekanisme ikke gør det muligt at opfylde de formål, der forfølges med bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81, idet den ikke effektivt kan hindre anvendelsen som motorbrændstof af mineralolie, der er bestemt til andre formål, og som derfor afgiftspålægges lempeligere, og således sikre, at gasolie, der anvendes som motorbrændstof, faktisk bliver pålagt den i disse bestemmelser fastsatte minimumspunktafgiftssats.

109 I betragtning af det ovenfor anførte må det fastslås, at Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3, i direktiv 92/81 og i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 92/82, idet den har opretholdt love og administrative bestemmelser om anvendelse af gasolie som motorbrændstof, således som de er anvendt i praksis.

Sagens omkostninger

110 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Finland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Republikken Finland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Sverige, der er indtrådt til støtte for Kommissionens påstande, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Republikken Finland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier og i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier, idet den har opretholdt love og administrative bestemmelser om anvendelse af gasolie som motorbrændstof, således som de er anvendt i praksis.**

2) **Republikken Finland betaler sagens omkostninger.**

3) **Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger.**

Skouris Gulmann Puissochet

Macken Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident

I - 14242