ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

27 november 2003 *

In zaak C-185/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en I. Koskinen als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door I. Simfors en A. Kruse als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en E. Bygglin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Fins.

betreffende een verzoek strekkende tot vaststelling dat de Republiek Finland, door haar wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het gebruik van gasolie als motorbrandstof, zoals deze in de praktijk worden toegepast, te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316, blz. 12), en artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PB L 316, blz. 19),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris (rapporteur), waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, F. Macken en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 26 september 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 december 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 mei 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Republiek Finland, door haar wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het gebruik van gasolie als motorbrandstof, zoals deze in de praktijk worden toegepast, te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316, blz. 12), en artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PB L 316, blz. 19).

Rechtskader

De gemeenschapsregeling

2 Volgens de derde overweging van de considerans van richtlijn 92/82 is „het voor de totstandbrenging van de interne markt per 1 januari 1993 vereist [...] dat de lidstaten vanaf die datum op [minerale oliën] minimumaccijnzen toepassen".

3 Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 92/82 luidt:

„1. Met ingang van 1 januari 1993 bedraagt de accijns op als motorbrandstof gebruikte gasolie ten minste 245 ecu per 1 000 liter [...].

2. Met ingang van 1 januari 1993 bedraagt de accijns op gasolie voor de in artikel 8, lid 3, van richtlijn 92/81/EEG bepaalde toepassingen ten minste 18 ecu per 1 000 liter."

4 Artikel 2, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 luidt:

„2. Minerale oliën waarvoor in richtlijn 92/82/EEG geen accijnstarief is bepaald, zijn aan accijns onderworpen indien zij zijn bestemd voor gebruik, worden aangeboden voor verkoop of worden gebruikt als brandstof voor verwarming of als motorbrandstof. Het toe te passen tarief wordt, naar gelang van het gebruik, vastgesteld op het tarief voor de gelijkwaardige brandstof voor verwarming of motorbrandstof.

3. Naast de in lid 1 genoemde accijnsproducten wordt eveneens als motorbrandstof belast, elk product dat is bestemd voor gebruik, wordt aangeboden voor verkoop of wordt gebruikt als motorbrandstof, als additief of als vulstof in motorbrandstoffen. [...]"

5 Volgens de zesde overweging van de considerans van richtlijn 92/81 is het dienstig „de lidstaten toe te staan op facultatieve basis bepaalde [...] vrijstellingen of verlaagde tarieven toe te passen op hun nationale grondgebied, mits dit geen verstoring van de mededinging tot gevolg heeft".

6 Artikel 8 van richtlijn 92/81 luidt:

„1. Ongeacht de algemene bepalingen inzake vrijgesteld gebruik van accijnsproducten van richtlijn 92/12/EEG en onverminderd andere communautaire bepalingen, verlenen de lidstaten vrijstelling van de geharmoniseerde accijns voor de onderstaande producten, op voorwaarden die zij vaststellen met het doel een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstellingen te verzekeren en fraude, ontwijking of misbruik te voorkomen:

a) minerale oliën die worden gebruikt voor andere doeleinden dan als motorbrandstof of als brandstof voor verwarming;

[...]

2. Onverminderd andere communautaire bepalingen mogen de lidstaten geheel of gedeeltelijk vrijstelling of verlaging verlenen van de accijns op minerale oliën die onder belastingcontrole worden gebruikt:

[...]

f) uitsluitend voor land- en tuinbouwwerkzaamheden, en in de bosbouw en de zoetwatervisteelt,

[...]

3. De lidstaten mogen ook voor alle of bepaalde van de onderstaande industriële en commerciële toepassingen een verlaagd accijnstarief hanteren voor gasolie en/of vloeibaar petroleumgas en/of methaan en/of kerosine die onder belastingcontrole wordt gebruikt, mits het toegepaste tarief niet lager is dan het minimumtarief dat in richtlijn 92/82/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën is bepaald:

[...]

b) voor installaties en machines die gebruikt worden in de bouw, de weg- en waterbouw en voor openbare werken,

[...]"

7 Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76, blz. 1), die de regeling behelst van de producten onderworpen aan accijnzen en andere indirecte belastingen die direct of indirect worden geheven op het verbruik van die producten, is volgens artikel 3, lid 1, met name van toepassing op minerale oliën.

8 Krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn wordt de daarin bedoelde accijns verschuldigd bij de uitslag tot verbruik van accijnsproducten, behalve indien die producten in een lidstaat reeds tot verbruik zijn uitgeslagen en in een andere lidstaat voor commerciële doeleinden voorhanden worden gehouden. In dat geval worden de accijnzen krachtens artikel 7, lid 1, van de richtlijn geheven in de lidstaat waar deze producten voorhanden worden gehouden.

9 Artikel 8 van richtlijn 92/12 luidt:

„Voor door particulieren voor eigen behoefte verkregen en door hen zelf vervoerde producten moet de accijns volgens het voor de interne markt geldende beginsel in de lidstaat van verkrijging worden geheven."

10 Artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 92/12 luidt:

„1. Onverminderd de artikelen 6, 7 en 8, wordt de accijns verschuldigd wanneer de in een lidstaat tot verbruik uitgeslagen producten in een andere lidstaat voor commerciële doeleinden voorhanden worden gehouden.

In dat geval moet de accijns worden betaald in de lidstaat op het grondgebied waarvan de producten zich bevinden en wordt hij verschuldigd door degene die de producten voorhanden heeft.

[...]

3. De lidstaten kunnen tevens bepalen dat de accijns in de lidstaat van verbruik verschuldigd wordt bij de verkrijging van minerale oliën die in een andere lidstaat reeds tot verbruik zijn uitgeslagen, indien deze producten op een atypische wijze worden vervoerd door particulieren of voor hun rekening. Als atypisch vervoer moeten worden aangemerkt het vervoer van brandstof anders dan in de tank van de voertuigen of in een passend reserveblik, alsmede het vervoer van vloeibare verwarmingsproducten anders dan in tankwagens die voor rekening van bedrijven worden gebruikt."

De nationale regeling

11 De accijnzen op gasolie die wordt verkocht op de Finse markt, namelijk dieselolie en huisbrandolie, zijn vastgelegd bij wet 1472/1994 betreffende de accijns op vloeibare brandstoffen, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet 509/1998 (hierna: „wet 1472/1994"). Volgens § 2 van deze wet wordt onder „dieselolie" verstaan, gasolie die wordt geleverd voor gebruik als brandstof voor dieselmotoren (hierna: „dieselolie"). Onder „huisbrandolie" verstaat men gasolie die wordt geleverd met het oog op het gebruik voor verwarming en die bij het op de markt brengen herkenbaar is door een met het blote oog zichtbare rode kleurstof (hierna: „huisbrandolie" of „minder zwaar belaste gasolie").

12 Volgens wet 1472/1994 bestaat de accijns op dieselolie en huisbrandolie uit een basisbelasting en een additionele belasting waarvan het bedrag varieert met het volume van de brandstof. Sinds begin 1999 bedraagt de accijns op dieselolie 325 euro per 1 000 liter en die op huisbrandolie 64 euro per 1 000 liter. Indien gasolie wordt aangewend als motorbrandstof, wordt zij belast tegen het accijnstarief dat van toepassing is op dieselolie.

13 Bij wet 722/1966 betreffende de motorrijtuigenbelasting (hierna: „wet 722/1966") is een heffingstoeslag ingevoerd die, zoals de eigenlijke jaarlijkse belasting op dieselvoertuigen, jaarlijks wordt geheven.

14 Krachtens de §§ 14 tot en met 22 van wet 722/1966 is deze heffingstoeslag verschuldigd voor alle in Finland geregistreerde of in Finland zonder registratie gebruikte voertuigen waarvan de brandstoftank gevuld is met huisbrandolie in plaats van met dieselolie. Ingevolge § 16 van deze wet wordt het bedrag van de toeslag berekend door het bedrag van de motorrijtuigenbelasting dat van toepassing is op het desbetreffende voertuig te vermenigvuldigen met twintig.

15 Volgens de §§ 17 en 17 a van wet 722/1996 zijn tractoren en machines voor openbare werken eveneens onderworpen aan de heffingstoeslag. Tractoren zijn uitgezonderd voorzover zij worden gebruikt in de land- of bosbouw of in daarmee nauw verbonden activiteiten, en machines voor openbare werken voorzover zij niet worden gebruikt voor andere activiteiten dan die welke betrekking hebben op hun normale gebruik en die worden uitgevoerd op de werk- of bouwplaats, voor het vervoer van hun eigen brandstof en smeermiddelen, dan wel voor hun verplaatsing van de ene naar de andere bouwplaats. Als landbouwtractoren of machines voor openbare werken desalniettemin worden gebruikt voor het vervoer van koopwaar, is het gebruik van dieselolie verplicht.

16 Ingevolge § 25 van wet 722/1966 wordt de naleving van de bepalingen van deze laatste gecontroleerd door de politie en de douane, die volgens § 28 van deze wet de bevoegdheid hebben om in opslagruimten van brandstof en aan motorvoertuigen de noodzakelijke controles te verrichten naar de hoedanigheid van de in de voertuigen gebruikte brandstof. Volgens deze bepaling kunnen zij ook voertuigen aanhouden voor dergelijke controles. Indien de aanwezigheid van huisbrandolie in de tank wordt geconstateerd, moeten zij, conform het bepaalde in § 27 van genoemde wet, het voertuig buiten gebruik stellen totdat de relevante sancties zijn geëffectueerd.

17 Wet 337/1993 betreffende de brandstofheffing, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet 234/1998 (hierna: „wet 337/1993"), voorziet in een brandstofheffing die overeenstemt met het aantal dagen gedurende welke een in Finland of het buitenland geregistreerd voertuig huisbrandolie heeft gebruikt, met een maximum van 60 opeenvolgende dagen en, indien de datum van binnenkomst niet kan worden vastgesteld, een minimum van tien dagen. De heffing bedraagt per dag 1 000 FIM voor personenauto's, 1 500 FIM voor bestelbusjes, 2 000 FIM voor autobussen en 3 000 FIM voor vrachtwagens.

18 Bij onrechtmatig gebruik van huisbrandolie, dat wil zeggen zonder voorafgaande aangifte bij de bevoegde instantie volgens de voorschriften van § 3 van de wet, wordt de heffing verdrievoudigd.

19 § 8 van wet 337/1993 bevat de regels voor de controle door politie en douane. Artikel 11 van deze wet verbiedt het vertrek uit Finland van een voertuig met een buitenlands kenteken dat de brandstofheffing is verschuldigd voor het gebruik van huisbrandolie in plaats van dieselolie.

De precontentieuze procedure

20 De Commissie heeft bij brieven van 16 juli 1996 en 3 april 1997 aan de permanente vertegenwoordiger van Finland bij de Europese Unie inlichtingen gevraagd omtrent de belastingheffing op minerale oliën in Finland. In de tweede brief werd nader uiteengezet dat het verzoek in het bijzonder betrekking had op de toepassing van de richtlijnen 92/81 en 92/82.

21 De permanente vertegenwoordiger van Finland heeft op deze vragen geantwoord bij brieven van 3 oktober 1996 en 5 juni 1997.

22 Op 3 december 1997 heeft de Commissie de Finse regering een aanmaningsbrief gezonden, waarin zij stelde dat de mogelijkheid om minder zwaar belaste gasolie als motorbrandstof te gebruiken niet kon worden geacht te stroken met de gemeenschapsregels.

23 De Finse regering heeft geantwoord bij brief van 26 januari 1998, waarin zij stelde dat de Finse wettelijke regeling strookte met het gemeenschapsrecht.

24 Bij brief van 4 mei 1998 heeft de permanente vertegenwoordiger van Finland de Commissie wet 234/1998 tot wijziging van wet 337/1993 doen toekomen, die op 1 mei 1998 van kracht was geworden.

25 Bij brief van 6 augustus 1998 heeft de Commissie de Finse regering een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin de argumenten uit de aanmaningsbrief werden herhaald en werd opgemerkt dat de wijziging van wet 337/1993 de mogelijkheid om huisbrandolie als motorbrandstof te gebruiken, handhaafde.

26 In haar antwoord van 22 september 1998 bleef de Finse regering bij haar standpunt.

27 In die omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

28 Bij beschikking van de president van het Hof van 15 januari 2001 is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

Argumenten van partijen

Opmerking vooraf

29 Allereerst moet worden opgemerkt dat de Finse regering excepties van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen tegen het beroep van de Commissie en het

verzoek tot tussenkomst van de Zweedse regering, en haar middelen ten gronde derhalve slechts subsidiair heeft uiteengezet. Daar die excepties evenwel intrinsiek verband houden met de grond van het betoog van partijen, moeten zij na de uiteenzetting daarvan worden behandeld.

Ten gronde

30 De Commissie verwijt de Republiek Finland in wezen dat zij haar ten tijde van haar toetreding tot de Europese Unie bestaande regeling inzake het gebruik van gasolie als motorbrandstof niet in dier voege heeft gewijzigd dat zij thans strookt met de regeling van de artikelen 5 van richtlijn 92/82 en 8 van richtlijn 92/81.

31 Zo de Finse regeling blijkens wet 1472/1994 op als motorbrandstof gebruikte gasolie een hogere accijns toepast dan het minimumtarief van artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82, kan zij toch niet worden geacht met deze bepaling te stroken, aangezien zij niet garandeert dat die gasolie in alle omstandigheden daadwerkelijk wordt belast tegen het daarin voorziene tarief.

32 Hoewel artikel 5 van richtlijn 92/82 de lidstaten niet verplicht, in hun nationale wettelijke regeling een formeel verbod op het gebruik van minder zwaar belaste gasolie als motorbrandstof op te nemen, volgt uit die bepaling niettemin, dat de ter zake geldende nationale regelingen dit gebruik in de praktijk moeten beletten.

33 Met de Finse regeling wordt dat doel niet bereikt, aangezien zij het gebruik van minder zwaar belaste gasolie als motorbrandstof mogelijk maakt na voorafgaande aangifte en betaling van een heffingstoeslag op grond van wet nr. 722/1966 en/of een brandstofheffing op grond van wet nr. 337/1993. De Commissie concludeert daaruit dat een dergelijk gebruik in de praktijk moet worden verboden.

34 Verder stelt de Commissie dat de Republiek Finland heeft nagelaten, op het niveau van de distributie en het gebruik van gasolie voor de in artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 genoemde doeleinden een passende en doeltreffende controle in te voeren, zoals door die bepalingen is vereist teneinde te waarborgen dat gasolie uitsluitend wordt gebruikt voor het doel waarvoor zij wordt belast.

35 In Finland kunnen tankstations minder zwaar belaste gasolie verkopen zonder enige belastingcontrole, terwijl het aantal controles op de weg dat jaarlijks wordt verricht op het niveau van de eindverbruiker onvoldoende is gelet op het aantal voertuigen met een dieselmotor. Verder beschikt de Commissie niet over gegevens waaruit blijkt dat een afdoende belastingcontrole bestaat met betrekking tot het gebruik van huisbrandolie in de sectoren bedoeld in artikel 8, leden 2, sub f, en 3, van richtlijn 92/81, zoals land- en bosbouw en openbare werken.

36 Juist wegens de ontoereikende controle in Finland heeft de Zweedse wetgever overwogen, een wet goed te keuren die ertoe strekt dat het verbod om Zweedse huisbrandolie als motorbrandstof te gebruiken, ook geldt voor huisbrandolie uit Finland. Daar douanecontroles aan de grens tussen Zweden en Finland wegens de lengte van de grens en het kleine aantal douanekantoren nagenoeg onmogelijk zijn, wordt Finse huisbrandolie door smokkelaarsbenden gemakkelijk in Zweden ingevoerd zonder dat accijnzen worden geheven en daarna verkocht als motorbrandstof.

37 De Finse regering stelt dat het bij de Finse regeling ingevoerde stelsel berust op de verplichting van de eigenaars of houders van motorvoertuigen om vooraf bij de fiscale autoriteiten aangifte te doen van hun voornemen om huisbrandolie te gebruiken als motorbrandstof. Bij gebreke van een dergelijke aangifte kan het bedrag van de heffingstoeslag worden verdrievoudigd, terwijl het bedrag van de brandstofheffing in die gevallen altijd wordt vermenigvuldigd met drie.

38 De heffingstoeslag en de brandstofheffing zijn dus geen betalingen die recht geven op het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof, noch vervoersbelastingen of accijnzen, maar dissuasieve fiscale sancties, die zijn ingevoerd om misbruik tegen te gaan.

39 Tot staving van de stelling dat de mogelijkheid van aangifte vooraf en vooruitbetaling van de heffingstoeslag en van de brandstofheffing louter theoretisch en economisch nooit rendabel is, stelt de Finse regering nog dat in de laatste tien jaar niet één keer van die mogelijkheid gebruik is gemaakt, en dat alle betalingen van die twee fiscale sancties in de praktijk betrekking hadden op misbruiken die waren vastgesteld tijdens controles.

40 Artikel 5 van richtlijn 92/82 houdt geenszins een verplichting in om in de nationale wettelijke regeling een formeel verbod op het gebruik van minder zwaar belaste gasolie als motorbrandstof op te nemen, maar enkel een verplichting om ervoor te zorgen dat zij niet als zodanig wordt gebruikt. Van mening dat de lidstaten bevoegd zijn, de middelen te kiezen om het doel van dat artikel te bereiken, stelt de Finse regering dat het door de Finse regeling ingevoerde stelsel van fiscale sancties het meest geschikte middel is om een dergelijk gebruik te beletten.

41 De invoering van een formeel verbod zou ertoe leiden dat het stelsel van fiscale sancties wordt vervangen door strafrechtelijke sancties, hetgeen het niet mogelijk maakt het doel van artikel 5 van richtlijn 92/82 even doeltreffend te bereiken.

42 Met name zou het niveau van een strafrechtelijke sanctie omwille van de coherentie moeten worden verzoend met het algemene niveau van de andere sancties in het strafbestel. In de praktijk zouden de sancties aanmerkelijk lichter uitvallen dan de huidige fiscale sancties. Bovendien kunnen de huidige fiscale sancties niet worden opgelegd bovenop een strafrechtelijke sanctie, aangezien een door het strafrecht verboden handeling volgens de beginselen van Fins recht niet kan worden belast.

43 Verder zou toepassing van het strafrecht de oplegging van sancties bemoeilijken omdat strengere bewijsvereisten zouden gelden. De enkele vaststelling door de politie of de douane dat een brandstoftank een — zelfs uiterst geringe — hoeveelheid rode huisbrandolie bevat, volstaat voor de toepassing van de fiscale sancties. Andere bewijzen, waaruit bijvoorbeeld zou blijken dat de automobilist opzettelijk heeft gehandeld, zijn niet vereist, hetgeen in het strafrecht wel het geval is.

44 Aangaande de grief dat er geen afdoende controle is op het niveau van de distributie en het gebruik van minder zwaar belaste gasolie, stelt de Finse regering allereerst, dat de gemeenschapsregeling geen bepalingen bevat betreffende de wijze waarop de daarin voorziene belastingcontrole moet worden verricht. Zij verplicht de lidstaten met name niet, de verkoop of de distributie van huisbrandolie aan specifieke controles te onderwerpen of te voorzien in sancties voor de detailhandel.

45 De enige daaruit voortvloeiende verplichting bestaat erin, te waarborgen dat de eindverbruiker minder zwaar belaste gasolie niet gebruikt als motorbrandstof. Het staat aan de lidstaten, de specifieke omstandigheden op hun grondgebied te beoordelen teneinde de middelen te kiezen om dat doel te bereiken. De Finse regering meent dat zij controles heeft ingevoerd die het mogelijk maken dat doel te bereiken op een wijze die het best is aangepast aan de in Finland heersende omstandigheden.

46 In Finland wordt huisbrandolie voor verwarming veel meer gebruikt dan in andere lidstaten. De hoeveelheid gasolie die voor verwarming wordt gebruikt, is veel groter dan de hoeveelheid dieselolie die wordt gebruikt als brandstof voor motorvoertuigen. De brandstoftanks van privé-woningen en van andere gebouwen kunnen 1 500 tot 3000 liter huisbrandolie bevatten en moeten gewoonlijk ten minste twee keer per jaar worden gevuld. Huisbrandolie wordt doorgaans geleverd door tankwagens van de petroleummaatschappijen, maar de grote afstanden en het extreme klimaat in de dunbevolkte noordelijke gebieden van het land maken het noodzakelijk, huisbrandolie ook in tankstations te koop aan te bieden. Toch wordt slechts 4 % van de totale hoeveelheid huisbrandolie verkocht via tankstations.

47 De kwetsbaarheid van de in die gebieden reeds dun gezaaide distributie-infrastructuur, de lange periode waarin verwarming nodig is en het grote aantal huishoudens met een permanente behoefte aan huisbrandolie beletten de invoering van een stelsel waarin huisbrandolie slechts onder overheidscontrole kan worden gedistribueerd. Het land beschikt niet over de middelen om een dergelijk stelsel te doen functioneren, en nog meer beperkingen van de distributie-infrastructuur zouden kunnen leiden tot moeilijkheden bij de bevoorrading met huisbrandolie, hetgeen in het ergste geval zelfs fatale gevolgen zou kunnen hebben.

48 Daar komt bij dat de behoeften van de landbouwers en de te hoge kosten van een bevoorrading met tankwagens alleen mede rechtvaardigen dat kleine hoeveelheden huisbrandolie mogen worden gekocht in tankstations.

49 In verband met de belastingcontrole stelt de Finse regering dat huisbrandolie is opgeslagen in tienduizenden tanks in privé-woningen en land- en bosbouwbedrijven en dat het vrij eenvoudig is om die daaruit te halen en over te pompen in de brandstoftanks van motorvoertuigen, zonder dat dit misbruik door controle bij de distributie of de detailhandel kan worden belet. Daarom voorziet de Finse regeling met het oog op het vermijden van dergelijk gebruik in het wegverkeer in een stelsel van voldoende efficiënte sancties en controles op het niveau van de eindverbruiker. Om die reden is het ook onredelijk om controlemaatregelen toe te passen op gebieden waar het gebruik van huisbrandolie is toegestaan, zoals in de land- en bosbouw.

50 Verder is het stelsel van belastingcontrole op het Finse grondgebied gericht, doeltreffend en passend, aangezien daarmee het doel van artikel 8 van richtlijn 92/81 wordt bereikt, namelijk te verzekeren dat minder zwaar belaste gasolie nagenoeg niet wordt gebruikt in het wegverkeer.

51 De Finse regering wijst erop dat elk jaar ongeveer 3 500 tot 4 500 voertuigen worden gecontroleerd, en geeft als voorbeeld dat in 1999 het aantal controles 3 923 bedroeg, waarbij in 141 gevallen stalen voor laboratoriumonderzoek zijn genomen, waarvan 125 positief zijn gebleken, hetgeen een zeer laag cijfer is gelet op het zeer hoge totale verbruik van huisbrandolie in het land.

52 De bewering van de Commissie betreffende de smokkel naar Zweden bewijst geenszins dat de Republiek Finland de relevante richtlijnen niet eerbiedigt. Ook Zweedse kopers zijn verplicht een voorafgaande aangifte te doen en de heffingstoeslag te betalen; indien een Zweeds automobilist in Finland zijn tank vult met minder zwaar belaste gasolie zonder dat vooraf bij de autoriteiten aan te geven en de heffingstoeslag te betalen, is die gasolie niet rechtmatig gekocht. De invoering van een formeel verbod in de Finse wet zou de mogelijkheid van smokkel dan ook niet uitsluiten. Bovendien heeft de onderhavige zaak hoe dan ook geen betrekking op middelen om smokkel tegen te gaan.

53 Aangaande het argument van de Finse regering dat eventuele strafsancties waarin een wet zou voorzien, minder streng zouden zijn dan de fiscale sancties, vestigt de Commissie de aandacht met name op het feit dat geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om misbruik bij het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof tegen te gaan door administratieve sancties. Zij verwijst naar het voorbeeld van de in de Finse regelgeving voorziene administratieve sancties in geval van overbelasting van een voertuig of die welke worden opgelegd aan degenen die vloeibare brandstoffen opslaan zonder de huisbrandolie te hebben gemerkt, en stelt dat de Finse wetgever van deze mogelijkheid ook gebruik had kunnen maken om het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof te bestraffen.

54 Wat de niet-nakoming van de uit artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 voortvloeiende verplichtingen betreft, meent de Commissie dat haar standpunt dat dieselvoertuigen in Finland niet stelselmatig worden gecontroleerd en dat controles door de politie slechts sporadisch worden verricht, wordt bevestigd door de statistische gegevens die de Finse regering heeft verstrekt. In haar verweerschrift heeft deze regering gesteld dat thans jaarlijks 3 500 tot 4 500 voertuigen worden gecontroleerd, terwijl zij in haar antwoord op de aanmaningsbrief had gesteld dat jaarlijks meer dan 5 000 controles werden verricht. Daar blijkens de statistieken voor 1998 in Finland in totaal 755 377 dieselvoertuigen en -tractoren waren ingeschreven, stelt de Commissie dat gelet op de toename van het aantal dieselvoertuigen en het feit dat wellicht ook in het buitenland

geregistreerde voertuigen zijn gecontroleerd, het cijfer van 3 923 controles dat volgens de Finse regering in 1999 is verricht, als zeer laag moet worden beschouwd.

55 De Commissie beklemtoont dat zelfs een perfecte belastingcontrole hoe dan ook niet kan wegnemen dat de geldende Finse wetgeving in strijd is met de gemeenschapsbepalingen en toestaat dat huisbrandolie via de betaling van belastingen, hoe hoog die ook zijn, op grote schaal als motorbrandstof wordt gebruikt.

56 In haar memorie in interventie stelt de Zweedse regering in de eerste plaats dat de Finse regeling, die het mogelijk maakt huisbrandolie al dan niet rechtmatig te gebruiken in voertuigen met een dieselmotor, artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82 schendt, waarin een minimumaccijns is voorgeschreven. Bij onrechtmatig gebruik wordt een te lage accijns geheven, namelijk die welke van toepassing is op huisbrandolie. Bij rechtmatig gebruik op grond van een voorafgaande aangifte zijn de geheven belastingen, namelijk de heffingstoeslag en de brandstofheffing, geen accijnzen, aangezien zij niet worden geheven naar evenredigheid met de gebruikte hoeveelheid huisbrandolie, maar naar gelang van de duur van het gebruik.

57 In de tweede plaats stelt de Zweedse regering dat zelfs indien het Finse stelsel er in de praktijk toe leidt dat in Finland niemand huisbrandolie gebruikt als motorbrandstof, het ontbreken van een wettelijk verbod op een dergelijk gebruik als zodanig een schending van het gemeenschapsrecht oplevert, aangezien dat tot gevolg heeft dat een doeltreffende controle in het grensoverschrijdend verkeer en derhalve ook de volledige toepassing van de gemeenschapsregeling inzake accijnzen op minerale oliën in Zweden onmogelijk wordt gemaakt.

58 De richtlijnen 92/81 en 92/82 zijn in Zweden omgezet door een algemeen verbod op het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof en zware administratieve sancties. Gelet op de hoeveelheden die worden gebruikt voor verwarming, is in Zweden hoe dan ook nooit de behoefte gevoeld aan de handhaving van een stelsel waarin de particulier zelf zorgt voor het vervoer van huisbrandolie tussen het tankstation en zijn woning. Dat er geen vraag is, verklaart waarom huisbrandolie niet wordt verkocht in tankstations, ondanks het feit dat die verkoop niet verboden is en het klimaat en de bevolkingsdichtheid in het noorden van Zweden en het noorden van Finland nagenoeg identiek zijn.

59 Zo de Zweedse regeling een efficiënt controlestelsel kent ter voorkoming van het gebruik van groen gekleurde Zweedse huisbrandolie als motorbrandstof, ligt het Finse stelsel daarentegen aan de basis van een grenshandel in rood gekleurde Finse huisbrandolie tussen Finland en Zweden, die is begonnen na de toetreding van beide staten tot de Europese Unie en die een dergelijke omvang heeft aangenomen dat de legale handel van petroleumproducten in het noordelijk deel van Zweden in zijn bestaan wordt bedreigd.

60 Met het oog op de bestrijding van deze smokkel is het verbod op het gebruik van Zweedse huisbrandolie als motorbrandstof in 1996 uitgebreid tot Finse huisbrandolie, waardoor de invoer van deze laatste in Zweden onmiddellijk is teruggelopen.

61 Gelet op de artikelen 8 en 9, lid 3, van richtlijn 92/12 en op het feit dat het niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar kan worden geacht dat een lidstaat eenzijdig in zijn nationale recht bepalingen opneemt om de niet-nakoming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen door een andere lidstaat te compenseren, heeft de Zweedse wetgever echter in 1997 het eenzijdige verbod op het gebruik van Finse huisbrandolie als motorbrandstof weer opgeheven.

62 Volgens de bij richtlijn 92/12 ingevoerde regeling worden de accijnzen op minerale oliën die particulieren voor eigen gebruik hebben gekocht en die door hen zelf zijn vervoerd, geheven in de lidstaat van verkrijging. Het Koninkrijk Zweden kan dus geen accijnzen heffen van of sancties opleggen aan een Zweedse particulier die in Finland rechtmatig de tank van zijn voertuig of een reserveblik heeft gevuld met huisbrandolie.

63 Volgens de huidige Zweedse regeling is het bezit van rood gekleurde Finse huisbrandolie in de tank van een voertuig of in een reserveblik van ten hoogste 10 liter dus toegestaan, indien de betrokkene die huisbrandolie persoonlijk voor eigen gebruik heeft getankt.

64 De clandestiene invoer in Zweden van huisbrandolie uit Finland waarover in Zweden geen enkele belasting wordt geheven, heeft daarop opnieuw een hoge vlucht genomen. Wanneer de autoriteiten tijdens een controle constateren dat de tank van een voertuig Finse huisbrandolie bevat, kunnen zij onmogelijk het tegenbewijs leveren van de stelling dat de tank in Finland is gevuld. Dit zou anders zijn indien ook de Republiek Finland een wettelijk verbod op het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof toepaste.

65 De Zweedse regering leidt daar derhalve uit af dat zelfs indien de richtlijnen 92/81 en 92/82 niet uitdrukkelijk voorschrijven dat het gebruik van minder zwaar belaste gasolie als brandstof voor motorvoertuigen moet worden verboden, uit het doel en de structuur van de daarbij ingestelde regeling volgt dat een dergelijk wettelijk verbod een voorwaarde is voor de werking van de interne markt. Zelfs indien het Finse stelsel in Finland functioneert, komt deze lidstaat zijn communautaire verplichtingen dus niet na, aangezien dit stelsel in de interne markt mededingingsverstoringen creëert waartegen Zweden niet eenzijdig kan optreden.

66 De Finse regering werpt allereerst tegen dat de situatie in de twee landen niet vergelijkbaar is, nu huisbrandolie in Zweden, anders dan in Finland, niet wordt gebruikt in de land- en bosbouw.

67 Verder stelt zij dat haar nationale regeling geen beletsel vormt voor een doeltreffende controle op het gebruik van huisbrandolie in andere lidstaten. Indien een Zweedse automobilist valselijk verklaart dat de rood gekleurde Finse huisbrandolie die hij gebruikt in Finland is getankt of in een reserveblik opgeslagen, terwijl zij in werkelijkheid frauduleus in Zweden is ingevoerd en pas daar in de tank van de auto is gepompt, vormt zulks afdoende bewijs voor de toepassing van de sancties waarin de Finse regeling voorziet. Daarvoor volstaat het dat de Zweedse autoriteiten hun grieven optekenen en de relevante inlichtingen doen toekomen aan de Finse autoriteiten.

68 De Finse regering voegt daaraan toe, dat wanneer er in het geval van een personenwagen geen aangifte is gedaan en niet kan worden bepaald wanneer het voertuig is ingevoerd, de brandstofheffing aanmerkelijk hoger is dan de vergelijkbare sancties in Zweden. Zij beklemtoont dat de wegcontroles niet enkel de in Finland geregistreerde voertuigen betreffen en wijst erop dat tussen 1998 en 2002 ongeveer 120 Zweedse automobilisten zijn gecontroleerd en dat de doeltreffendheid en de preventieve rol van het in Finland ingevoerde stelsel zijn vergroot doordat een in het buitenland ingeschreven voertuig waarvoor de brandstofheffing verschuldigd is, niet mag worden uitgevoerd voordat die heffing is betaald.

69 De Commissie wijst er in dat verband op dat nu in Finland geen belastingcontrole wordt verricht op de distributie, de chauffeurs van in het buitenland geregistreerde voertuigen hun brandstoftank vrij met huisbrandolie kunnen vullen in een tankstation, dat niet het recht heeft de overlegging van een bewijs van betaling van de brandstofheffing te eisen. In Zweden is er daarentegen geen wettelijke mogelijkheid om een dergelijk bewijs te eisen, dat in de Zweedse wettelijke regeling geen tegenhanger heeft.

70 De Commissie beklemtoont nog dat de douane van het douanedistrict van het noordelijk deel van Finland, die in totaal 223 personen in dienst heeft, kennelijk niet in staat is afdoende controles uit te voeren in de meer dan 150 000 vierkante kilometer van dat district. Bovendien is het aantal politieagenten per vierkante kilometer in de noordelijke gebieden van Finland lager dan elders in het land. De diensten voor grensbewaking hebben dan ook waarschijnlijk onvoldoende manschappen om controles te verrichten op buitenlandse voertuigen die het Finse grondgebied verlaten.

De ontvankelijkheid

71 Aangaande de argumenten die de Commissie ontleent aan het ontbreken van belastingcontrole met betrekking tot het gebruik van huisbrandolie in de in artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 bedoelde sectoren, zoals de land- en bosbouw en de openbare werken, en aan de door de Zweedse wetgever overwogen maatregelen, stelt de Finse regering dat zij zich daarover niet heeft kunnen uitspreken in de precontentieuze procedure, omdat de Commissie deze elementen voor het eerst heeft aangevoerd in het verzoekschrift. Daar de gerechtelijke procedure volgens vaste rechtspraak moet zijn gebaseerd op redenen die in de precontentieuze fase zijn uiteengezet, moeten die argumenten volgens haar niet-ontvankelijk worden verklaard.

72 In dat verband verduidelijkt de Commissie onder meer dat zij het nuttig heeft geacht in haar verzoekschrift ter informatie te vermelden dat de ontoereikende controle in Finland in Zweden een zeer grote belastingfraude met het gebruik van Finse huisbrandolie tot gevolg heeft, die tot de vaststelling van wettelijke maatregelen heeft genoopt, maar dat zij geen conclusie of nieuw middel heeft geformuleerd.

73 Verder concludeert de Finse regering primair tot niet-ontvankelijkheid van de conclusies van de memorie in interventie van de Zweedse regering, op grond dat zij niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 37, lid 4, van het Statuut-EG van het Hof van Justitie en artikel 93, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

74 Zij merkt met name op, dat de Commissie niet stelt dat de Finse regeling niet garandeert dat het door richtlijn 92/81 opgelegde minimumniveau van de accijnzen voor als motorbrandstof gebruikte gasolie wordt gerespecteerd. Deze conclusie van de Zweedse regering strekt dus niet ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, maar vormt een nieuwe, zelfstandige conclusie.

75 Verder stelt de Finse regering dat de Commissie uitdrukkelijk heeft erkend dat haar beschouwingen over de verhouding tussen Zweden en Finland niet een nieuwe conclusie of een nieuw middel vormen, maar enkel een vaststelling ter informatie. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof dat een interveniënt andere argumenten kan aanvoeren dan die van de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten maar strekken tot ondersteuning van de conclusies van deze partij, stelt zij dat de Zweedse regering als interveniënte niet zelf conclusies of argumenten kan aanvoeren die zijn ontleend aan de gevolgen van de Finse regeling voor het Koninkrijk Zweden.

76 De Commissie stelt daarentegen dat de conclusies van het Koninkrijk Zweden ontvankelijk zijn.

77 Zij stelt met name dat zij zich aansluit bij de opvatting van de Zweedse regering dat de heffingstoeslag en de brandstofheffing geen accijnzen zijn, en herinnert eraan dat zij de Finse regering dat standpunt reeds ter kennis had gebracht in de aanmaningsbrief.

78 Verder stelt zij dat de factoren aangaande de georganiseerde smokkel tussen Finland en Zweden die eerst door haar en vervolgens door de Zweedse regering naar voren zijn gebracht, moeten worden beschouwd als bewijzen van de gevolgen van de Finse regeling buiten de Finse grenzen.

Beoordeling door het Hof

De ontvankelijkheid

De excepties van niet-ontvankelijkheid van het beroep van de Commissie

79 Het is vaste rechtspraak dat de precontentieuze procedure tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen, de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (zie onder meer arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland, C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 23, en 15 januari 2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 10).

80 Daaruit volgt dat het voorwerp van het geschil wordt bepaald door de aan de betrokken lidstaat gezonden aanmaningsbrief en het daaropvolgende met redenen omkleed advies, en daarna derhalve niet meer kan worden verruimd. Bijgevolg moeten het met redenen omklede advies en het beroep op dezelfde grieven berusten (zie met name arresten van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 55, en 11 juli 2002, Commissie/Spanje, C-139/00, Jurispr. blz. I-6407, punt 18).

81 Dit vereiste betekent evenwel niet dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, in het dispositief van het met redenen omklede advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moet zijn, wanneer het voorwerp van het geschil zoals dat in het met redenen omkleed advies is omschreven, niet is verruimd of gewijzigd (zie met name reeds aangehaalde arresten Commissie/Duitsland, punt 56, en Commissie/Spanje, punt 19).

82 In casu heeft de Commissie het voorwerp van het geschil niet gewijzigd door de gestelde niet-nakoming anders te motiveren.

83 Zowel in de precontentieuze procedure als in het verzoekschrift heeft de Commissie immers duidelijk aangegeven dat zij de Republiek Finland een niet-nakoming verweet van de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82, voorzover de Finse regeling niet garandeert dat naar gelang van het gebruik van de gasolie de juiste accijnzen worden geheven, en krachtens artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81, voorzover die regeling niet overeenkomstig deze laatste bepaling voorziet in een passende belastingcontrole op de toepassing van de vrijstellingen of de verlaagde accijnstarieven bij het gebruik van minerale oliën.

84 De Commissie heeft inderdaad pas voor het eerst in haar verzoekschrift melding gemaakt van de gevolgen die de aan de Republiek Finland verweten niet-nakoming meebrengt voor de markt van minerale oliën in Zweden. Dit feitelijk gegeven, dat is aangevoerd ter illustratie van de ontoereikendheid van het controlestelsel dat de Finse regeling heeft ingevoerd, wijzigt echter noch de definitie, noch de grondslag van de gestelde niet-nakoming.

85 Ook het door de Commissie voor het eerst in haar verzoekschrift aangehaalde argument inzake het ontbreken van belastingcontrole op het gebruik van huisbrandolie, met name in de sectoren land- en bosbouw en openbare werken,

verruimt noch wijzigt het voorwerp van de gestelde niet-nakoming, aangezien de verplichting om in die sectoren een dergelijke controle in te voeren, in artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 uitdrukkelijk wordt genoemd.

86 Tijdens de precontentieuze procedure heeft de Commissie dus duidelijk genoeg het voorwerp van het geschil omschreven door aan te geven welke uit de richtlijnen 92/81 en 92/82 voortvloeiende verplichtingen de Republiek Finland niet is nagekomen.

87 Dat de Commissie in het verzoekschrift de grieven die zij in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies reeds in meer algemene termen had geformuleerd, nauwkeuriger heeft omschreven, heeft de omvang van het geschil dus niet beïnvloed.

88 De excepties van niet-ontvankelijkheid die de Finse regering heeft opgeworpen tegen het beroep van de Commissie, moeten dan ook worden afgewezen.

De excepties van niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst van de Zweedse regering

89 Met betrekking tot de eerste door de Finse regering op dit punt opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, zoals vermeld in punt 74 van dit arrest, volstaat het eraan te herinneren dat de eerste grief van de Commissie is ontleend

aan het feit dat de toepassing van de minimumaccijns op als motorbrandstof gebruikte gasolie, zoals voorgeschreven in artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82, door de Finse regeling niet wordt gegarandeerd.

90 Het in punt 56 van dit arrest weergegeven betoog van de Zweedse regering dienaangaande strekt dus juist tot ondersteuning van de eerste grief van de Commissie.

91 Wat de in punt 75 van dit arrest vermelde tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 37, vierde alinea, van het Statuut-EG van het Hof van Justitie zich niet ertegen verzet, dat een interveniënt andere argumenten aanvoert dan die van de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten maar strekken tot ondersteuning van de conclusies van deze partij (zie met name arresten van 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-150/94, Jurispr. blz. I-7235, punt 36, en 8 juli 1999, ICI/Commissie, C-200/92 P, Jurispr. blz. I-4399, punt 31).

92 Vastgesteld moet worden dat het in de punten 57 tot en met 65 van dit arrest weergegeven betoog van de Zweedse regering, dat ertoe strekt aan te tonen dat de ontoereikende Finse regeling inzake belastingcontrole een doeltreffende toepassing van de Zweedse regeling ter uitvoering van de relevante gemeenschapsbepalingen belet, dient bij te dragen tot het slagen van het beroep van de Commissie, door op het geschil meer licht te werpen. Dit betoog betreft immers juist de gebreken van de belastingcontrole die de Commissie aanwijst als oorzaak van de aan de Republiek Finland verweten niet-nakoming.

93 De excepties van niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst van de Zweedse regering moeten derhalve eveneens worden afgewezen.

Ten gronde

94 De Finse regeling betreffende het gebruik van gasolie als motorbrandstof zoals die voortvloeit uit de wetten 722/1966, 337/1993 en 1472/1994 en in de praktijk wordt toegepast, berust op twee pijlers. Enerzijds zijn de eigenaren of houders van motorvoertuigen verplicht vooraf bij de fiscale autoriteiten aangifte te doen van hun voornemen om huisbrandolie te gebruiken als motorbrandstof en een heffingstoeslag en/of brandstofheffing te betalen. Anderzijds zien de autoriteiten toe op de eerbiediging van die voorwaarden door middel van controles op de weg. Inbreuken worden bestraft met fiscale heffingen die van rechtswege worden opgelegd en waarvan het bedrag hoog genoeg is om een dissuasief effect te hebben.

95 Blijkens de punten 38, 56 en 77 van dit arrest staat vast dat de heffingstoeslag en de brandstofheffing die worden geheven op grond van een voorafgaande aangifte, geen accijnzen zijn. Voorzover de Finse regeling bepaalt dat minder zwaar belaste gasolie kan worden gebruikt als motorbrandstof, kan zij dan ook niet worden geacht te stroken met artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82, dat vereist dat op de als motorbrandstof gebruikte gasolie de in die bepaling genoemde minimumaccijns wordt toegepast, waarbij de omstandigheid dat deze mogelijkheid volgens de Finse regering louter theoretisch is, in dat verband irrelevant is.

96 Teneinde uit te maken of de Finse regeling de doelstellingen van de gemeenschapsregeling bereikt nu zij volgens de Finse regering in de praktijk belet dat minder zwaar belaste gasolie als motorbrandstof wordt gebruikt, moet de strekking worden bepaald van de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeien uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82 juncto artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81.

97 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82 de lidstaten verplicht te garanderen dat als motorbrandstof gebruikte minerale oliën ten minste worden belast tegen het in die bepaling genoemde accijnstarief, maar dat in artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 een aantal sectoren worden genoemd waarin het gebruik van minerale oliën als motorbrandstof van accijns kan worden vrijgesteld of kan worden belast tegen een verlaagd tarief, mits dat gebruik onderworpen is aan een belastingcontrole.

98 Volgens de zesde overweging van de considerans van richtlijn 92/81 moeten de lidstaten er immers voor zorgen dat de toepassing van vrijstellingen of verlaagde tarieven op hun nationale grondgebied geen verstoring van de mededinging tot gevolg heeft. Daartoe moeten zij een belastingcontrole instellen die er volgens artikel 8, lid 1, van de richtlijn toe strekt fraude, ontwijking of misbruik te voorkomen.

99 Uit artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82 juncto artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 volgt dus dat een doeltreffende belastingcontrole een noodzakelijke voorwaarde is voor de juiste toepassing van de verschillende accijnstarieven die op minerale oliën van toepassing zijn naar gelang van het gebruik daarvan.

100 Meer bepaald volgt daaruit dat de lidstaten, teneinde de doeltreffendheid van de bij die bepalingen ingestelde accijnsregeling voor als motorbrandstof gebruikte minerale oliën te garanderen, in hun nationale recht mechanismen moeten invoeren die beletten dat in de praktijk voor bepaalde toepassingen bestemde minerale oliën, die overeenkomstig de artikelen 5, lid 2, van richtlijn 92/82 en 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 worden belast tegen een lager accijnstarief dan het minimum vastgesteld in artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82, worden gebruikt als motorbrandstof.

101 Derhalve moet worden nagegaan of de wijze waarop het mechanisme van de Finse regeling wordt toegepast, beantwoordt aan de eis van doeltreffendheid die voortvloeit uit de in de punten 97 tot en met 100 van dit arrest beschreven gemeenschapsregeling inzake de accijns op minerale oliën.

102 Het ontbreken van beperkingen of controle op het niveau van de distributie van huisbrandolie, die in tankstations vrij wordt verkocht, schept onvermijdelijk een feitelijke situatie die fraude vergemakkelijkt. De doeltreffendheid van het door de Finse regeling ingestelde mechanisme ter voorkoming van misbruik moet dan ook in het licht van die situatie worden onderzocht.

103 Blijkens de in de punten 51 en 54 van dit arrest genoemde statistische gegevens die aan het Hof zijn voorgelegd, is de controle die de politie en de douane daartoe op het niveau van de consument verrichten, geen geschikt middel ter bestrijding van het grote gevaar van misbruik dat een gevolg is van de integratie van de tankstations in de distributieketen van huisbrandolie. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens de gegevens die de Finse regering bij wijze van voorbeeld heeft verstrekt, in 1999 door de autoriteiten 3 923 controles zijn verricht op een totaal van 755 377 in Finland ingeschreven dieselvoertuigen en -tractoren, waarbij nog de in Finland circulerende buitenlandse dieselvoertuigen komen, en dat, naar zeggen van die regering, op het gehele Finse grondgebied jaarlijks 3 000 à 5 000 wegcontroles worden verricht.

104 Dat de bij de Finse regeling ingestelde controle ontoereikend is, wordt trouwens bevestigd door de omvang van de belastingfraude die de Zweedse regering — zonder door de Finse regering te zijn weersproken — heeft aangehaald en die het gevolg is van de clandestiene invoer van huisbrandolie uit Finland in Zweden.

105 Aan deze analyse wordt niet afgedaan door het argument van de Finse regering, dat de invoering van controles of van andere beperkingen op het niveau van de verkoop en de distributie van huisbrandolie geen zin heeft omdat het altijd mogelijk is huisbrandolie te halen uit de tanks van gebouwen, en dat dit gevaar ook bestaat voor de voorraden bestemd voor land- en bosbouw en voor openbare werken. Het is in dat verband tekenend dat voormelde regering zelf geen enkel argument heeft aangevoerd om aan te tonen dat deze mogelijkheid aan de basis kan liggen van de bij de controles op de weg in Finland vastgestelde overtredingen, of dat zij verband houdt met de door de Commissie genoemde gebreken van de Finse regeling.

106 Bovendien wordt niet betwist dat huisbrandolie die als motorbrandstof wordt gebruikt in de land- en bosbouw en bij openbare werken, doorgaans wordt geleverd aan huis of in het bedrijf, dus buiten de tankstations.

107 Wat ten slotte het argument betreft dat de Finse regering ontleent aan het feit dat de invoering in de nationale wetgeving van een formeel verbod op het gebruik van huisbrandolie als motorbrandstof en van strafrechtelijke sancties dat gebruik niet doeltreffender zou tegengaan dan de bestaande regeling, volstaat de vaststelling dat dit doel op verschillende wijzen kan worden bereikt, die niet noodzakelijkerwijs een strafrechtelijke beteugeling inhouden. Zoals de Commissie immers zonder tegenspraak van de Finse regering heeft gesteld, kan een dergelijk verbod,

gepaard gaand met administratieve sancties, geen onoverkomelijke moeilijkheden opleveren.

108 Derhalve moet worden geconcludeerd dat bij onderzoek van de wijze waarop het door de Finse regeling ingestelde mechanisme voor de belastingcontrole wordt toegepast, blijkt dat dit mechanisme het niet mogelijk maakt het doel van artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82 juncto artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 te bereiken, aangezien het niet belet dat voor andere toepassingen bestemde en derhalve minder zwaar belaste minerale oliën als motorbrandstof worden gebruikt, en niet waarborgt dat op gasolie die als motorbrandstof wordt gebruikt, daadwerkelijk de in die bepalingen voorziene minimumaccijns wordt toegepast.

109 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de Republiek Finland, door haar wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het gebruik van gasolie als motorbrandstof, zoals deze in de praktijk worden toegepast, te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81 en artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82.

Kosten

110 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Finland in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van dat Reglement zal het Koninkrijk Zweden, dat is tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door haar wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het gebruik van gasolie als motorbrandstof, zoals deze in de praktijk worden toegepast, te handhaven, is de Republiek Finland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 8, leden 2 en 3, van richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën, en artikel 5, lid 1, van richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën.**

2) **De Republiek Finland wordt verwezen in de kosten.**

3) **Het Koninkrijk Zweden draagt zijn eigen kosten.**

Skouris Gulmann Puissochet

Macken Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris