2. Det følger af artikel 13 i direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald, at medlemslandene ved direktivets gennemførelse er frit stillet med hensyn til, om der direkte skal udbetales godtgørelser til virksomhederne, eller om de regenererede olieprodukter skal have afgiftslettelser, eller om disse to ordninger skal kombineres. Men hvis medlemsstaterne i medfør af det skøn, der her tilkommer dem, vælger en ordning med reducerede interne afgifter, må de acceptere konsekvenserne af dette valg og sørge for, at den valgte ordning er i overensstemmelse med den fundamentale regel om forbud mod afgiftsmæssig forskelsbehandling af indførte produkter, der indeholdes i EØF-traktatens artikel 95.

I sag 21/79

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER ved sin juridiske konsulent Antonino Abate som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske konsulent Mario Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK ved ambassadør Adolfo Maresco som befuldmægtiget, bistået af Arturo Marzano, avvocato dello Stato, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgte,

hvori der er nedlagt påstand om, at Den italienske Republik med hensyn til afgifter af regenererede mineralolieprodukter ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. I Italien er fremstillingen af mineralolieprodukter (oli minerali) reguleret af lovdekret (decreto legge) af 28. februar 1939, der i det efterfølgende hyppigt er blevet ændret. For retten til fremstilling kræves der en tilladelse, som udstedes af »Ufficio Tecnico delle Imposte di Fabbricazione«. Produkterne pålægges en indenlandsk afgift, benævnt »imposta interna di fabbricazione«. Indførte produkter pålægges den samme afgift ved grænsen (lovdekret af 28. 2. 1939, artiklerne 1 og 4).

2. Med henblik på at fremme genanvendelse af mineralolieprodukter, som allerede har været anvendt én gang, bestemmes det i artikel 12 i lov nr. 1852 af 31. december 1962 (GURI nr. 26 af 29. 1. 1963), at den nævnte afgift efter omstændighederne kan nedsættes eller helt bortfalde for disse produkters vedkommende, når de er gjort egnet til genbrug.

3. Den ved artikel 12 indførte ordning kan beskrives således:

a) Enhver virksomhed, som uanset fremstillingsmetode har til hensigt at fremstille mineralolieprodukter (prodotti petroliferi) hidrørende fra produkter af samme art, som allerede har været anvendt inden for det nationale territorium (gia usati nell'interno dello Stato), skal indhente tilladelse og underkaste sig betingelserne i lovdekret af 28. februar 1939 (stk. 1). Hvis virksomheden har i sinde at foretage »regeneration« af olieprodukter, skal den forudgående indhente autorisation hos finansministeriet (stk. 4). Produkter, der fremstilles *under disse betingelser*, pålægges en nedsat »imposta de fabbricazione« svarende til 25 % af den fulde afgift for tilsvarende produkter.

b) Produkter, som fremstilles i henhold til stk. 1, men som bringes i omsætning uden forudgående autorisation fra finansministeriet, pålægges fuld »imposta di fabbricazione« (artikel 12, stk. 6).

c) Medmindre andet følger af retningslinjer, som fastsættes ved dekret, er mineralske smøreolier (oli minerali lubrificanti), som genudvindes ved en — eventuel kombination af — bundfældning, filtrering eller tørring fritaget for »imposta di fabbricazione«, når *genudvinding og genanvendelse foregår i den virksomhed*, som første gang anvendte olierne (artikel 21, stk. 7).

d) Som afgiftsfritaget og ikke omfattet af ordningen i artikel 12, stk. 1, anses:

1. Benzin (benzina), som genudvindes i renserier og vaskerier, i hvilket det er blevet anvendt.

2. Mineralolieprodukter (prodotti petroliferi), *bortset fra smøreolier,* som er genudvundet i industrivirksomheder med henblik på direkte genanvendelse i den fabrikationsproces, i hvilken de allerede har været brugt (artikel 12, stk. 8).

4. Ved brev af 24. juni 1976 gjorde Kommissionen Den italienske Republik opmærksom på, at den anså disse bestemmelser for at være et brud på artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten. I overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 169 anmodede Kommissionen den italienske regering om inden en måned at fremsætte sine bemærkninger. I de bemærkninger, som den italienske regering fremsatte ved brev af 29. juli 1976, sondrede den mellem »genanvendte og genudvundne« produkter, som er fuldstændig fri for afgift, og »regenererede« produkter, som afgiftsbelægges med en reduceret sats. For så vidt angår førstnævnte kategori, har afgiftsfritagelsen til formål at undgå dobbeltbeskatning, som ellers ville finde sted, fordi det drejer sig om produkter, der allerede er beskattet én gang, og som nu genbruges inden for den samme fabrikationsproces. For de »regenererede« produkter skyldes anvendelsen af en nedsat afgiftssats den særlige fremgangsmåde ved regenerationen, som skal opfylde en række strenge økonomiske og miljømæssige betingelser, hvis overholdelse sikres ved, at hele produktionsforløbet er undergivet vedvarende kontrol af afgiftsmyndighederne.

5. Da Kommissionen ikke anså ovenstående argumentation for afgørende, afgav den den 10. januar 1978 en begrundet udtalelse i medfør af artikel 169 i EØF-traktaten, som fastslog, at Den italienske Republik ikke havde overholdt de forpligtelser, som påhvilede den i medfør af traktaten, idet »den pålægger regenererede mineralolieprodukter, som indføres fra andre medlemslande, fuld forbrugsafgift, selv om sådanne indførte produkter (sic) efter omstændighederne er helt eller delvis fritaget for afgift.«

6. Ved telex af 14. marts 1978 har den italienske regering fremhævet forbindelsen mellem Rådets direktiv 75/439 af 16. juni 1975 (EFT L 194, s. 31) om bortskaffelse af olieaffald (oli usati) og det italienske afgiftssystem, samt følgerne af, at medlemsstaterne ikke anvender dette direktiv. Ved telex af 5. juli 1978 gjorde den italienske regering opmærksom på, at den havde påbegyndt udarbejdelsen af en særlig lovgivning, som ophæver den nedsatte afgiftssats på regenererede olieprodukter, der var tænkt som en foranstaltning, der skulle stimulere til bortskaffelse af olieaffald. Ophævelsen ville blive afløst af den godtgørelse, som omhandles i direktiv 75/439. Samtidig med, at den italienske regering meddelte »de italienske myndigheders beslutning om at forholde sig i overensstemmelse med den begrundede udtalelse af 10. januar 1978«, anmodede den Kommissionen om at overveje at udsætte anlæg af sag ved Domstolen.

7. Da Kommissionen konstaterede, at den anførte diskrimination, trods frem-

satte forsikringer herom, endnu ikke var fjernet, anlagde den sag ved Domstolen ved stævning af 31. januar 1971, registreret på Domstolen den 2. februar 1979.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

1. Det statueres, at Den italienske Republik ved i medfør af lov nr. 1852 af 31. december 1962 at anvende en diskriminerende afgiftssats på regenererede mineralolieprodukter, der indføres fra andre medlemsstater, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 95 i EØF-traktaten.

2. Den italienske Republik dømmes til at betale sagens omkostninger.

Den italienske Republiks regering har nedlagt følgende påstand:

1. Frifindelse.

2. Kommissionen dømmes til at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

A — Sagens genstand

På grundlag af formuleringen af den begrundede udtalelse af 10. januar 1978 har den italienske regering anført, at Kommissionens oprindelige klagepunkter vedrørte såvel den afgiftsmæssige behandling af genudvundne og genanvendte olieprodukter som regenererede proukter, men at klagepunkterne vedrørende genudvundne og genanvendte produkter nu var frafaldet.

Hertil har Kommissionen gjort gældende, at den ikke i noget omfang har trukket sit standpunkt tilbage, idet konklusionen i den begrundede udtalelse har fastlagt sagens genstand og begrænset den til regenerede produkter. Den italienske regering har i duplikken anført, at denne præcisering netop viser sagens manglende grundlag, for så vidt angår »regenererede« produkter. »Genudvundne« olier på den ene side og »regenererede« olier på den anden side befinder sig ved den italienske grænse under de samme betingelser, når de indføres fra andre medlemsstater, idet det i begge tilfælde drejer sig om olie, der hidrører fra produkter, som ikke har været pålagt den fulde fabrikationsafgift, i modsætning til olie, som internt er blevet genudvundet eller regeneret. Hvis det antages, at beskatningen af genudvundne, importerede olieprodukter ikke udgør en med artikel 95, stk. 1, i traktaten uforenelig forskelsbehandling, må det samme antages, for så vidt angår regenereret olie. I begge tilfælde vil nedsættelse henholdsvis fritagelse for den interne afgift kun kunne ske på den betingelse, at olieprodukterne allerede er blevet anvendt internt i staten, og at de regler, der skal overholdes for at opnå fritagelse eller nedsættelse, er blevet respekteret.

B — Forbindelsen mellem direktiv 75/439 og de påklagede italienske foranstaltninger

Den italienske regering har fremhævet forbindelsen mellem den påklagede italienske lovgivning og Rådets direktiv 75/439 af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald (EFT L 194, s. 31).

Ved dette direktiv er der på fællesskabsplan accepteret tilsvarende principper og fremgangsmåder som dem, der ligger bag den italienske lovgivning. Med henblik på direktivets gennemførelse har den italienske regering — inden retssagens påbegyndelse — henvist til muligheden af at erstatte den nedsatte sats for den omhandlede *imposta di fabbricazione,* som gælder for de produkter, som fremstilles af regenererede olier, der allerede har været anvendt inden for landets område, med den i direktiv 75/439 omhandlede godtgørelse. Dette betyder dog ikke, at den italienske lovgivning, inden fællesskabsdirektivet var bragt i anvendelse, indebar en overtrædelse af artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten. Tværtimod ville der opstå utilladelige forvridninger i samhandelen, såfremt den nedsatte afgift — som anvendes på regenererede olier, der er udvundet af produkter, som allerede er blevet pålagt den fulde og normale forbrugsafgift — var blevet ophævet, før direktivet blev iværksat.

Kommissionen har hertil anført, at forbudet mod afgiftsmæssig forskelsbehandling i traktatens artikel 95 — en direkte anvendelig bestemmelse — og overholdelsen af dette forbud ikke kan gøres betinget af nogen som helst foranstaltninger fra medlemsstaternes side, heller ikke selv om en sådan foranstaltning træffes til gennemførelse af et fællesskabsdirektiv.

I øvrigt kan man ikke sammenligne den afgiftsmæssige lempelse for de italienske produkter med den frivillige godtgørelse, der omhandles i artikel 13 i direktiv 75/439, idet denne godtgørelse er begrænset til at dække udførte tjenesteydelser og ikke må overstige de reelle omkostninger.

I duplikken har den italienske regering understreget, at direktivet er en retsakt, der forpligter medlemsstaterne til at gennemføre et bestemt mål, idet form og midler herfor overlades til de nationale myndigheder. Direktiver kan dog til tider vise sig som systemfremmede og forfejlede foranstaltninger, når de konkret mangler deres egentlige formål, nemlig angivelse af principper, og i sådanne tilfælde har de i virkeligheden karakter af internationale traktater.

For så vidt angår godtgørelsessystemet efter direktivets artikel 13, bemærker den italienske regering, at det konkrete resultat af fællesskabsdirektivet i det store og hele vil være fuldstændig identisk med det, som allerede er gennemført ved den gældende italienske lovgivning. På grund af de meget høje omkostninger ved regeneration af brugte mineralolieprodukter er det nemlig nødvendigt at nedsætte producenternes omkostninger, hvis man af miljø- og energimæssige grunde ønsker genanvendelse af brugte olieprodukter.

Man kunne diskutere overensstemmelsen mellem nedsættelsen eller fritagelsen og godtgørelsen efter fællesskabsdirektivet, men bortset fra den beslutning, som de italienske myndigheder har bebudet om at ville bringe fællesskabsdirektivet i anvendelse, er det klart, at denne diskus-

sion er helt uvedkommende i forhold til det spørgsmål, som nærværende sag drejer sig om.

C — *Ligheden mellem regenererede mineralolieprodukter, fremstillet i Italien, og mineralolieprodukter, indført fra andre medlemslande*

Kommissionen har anført, at der i Italien sker en afgiftsmæssig forskelsbehandling af indførte regenererede mineralolier hidrørende fra andre medlemslande, hvilket er i strid med EØF-traktatens artikel 95, stk. 1.

Hertil har den italienske regering anført, at de påklagede afgiftsregler ikke indebærer nogen forskelsbehandling i forhold til fællesskabsprodukter, som indføres. Regeringen har herved fremsat to argumenter:

— der bør tages hensyn til det forhold, at den nedsatte afgift, som pålægges regenererede olier, er at betragte som et tillæg til den almindelige afgift, som allerede har været erlagt for produkter, der har været anvendt på det nationale område. I de andre medlemslande pålægges regenererede olier ingen selvstændig forbrugsafgift netop ud fra princippet om, at det samme produkt ikke skal kunne dobbeltbeskattes, når det er bestemt til samme anvendelse;

— endvidere, hvis man vil undgå at diskriminere derved at behandle forskellige situationer på nøjagtig samme måde, bør der tages hensyn til det forhold, at den nedsatte afgift kun kan anvendes i det omfang, de regenererede olier fremstilles under de betingelser, som er foreskrevet i loven, og under stadig kontrol. Sammenligningen med importerede produkter har altså kun betydning i forhold til tilsvarende nationale produkter, som er fremstillet uden iagttagelse af de foreskrevne betingelser.

Kommissionen har henvist til Domstolens dom af 10. oktober 1978 (sag 148/77, *Hansen,* Sml. s. 1787), og anført, at spørgsmålet, om produkterne ligner hinanden, skal bedømmes såvel ud fra produkternes anvendelse som de behov, de skal tilfredsstille, medens de brugte råstoffer og fabrikationsmetoderne er helt uden betydning.

Ydermere kan den argumentation, der støttes på de italienske lovbestemmelser om en fortløbende kontrol af de regenererede mineraloliers produktionsproces, ikke opretholdes, thi i så fald ville alle fabrikationsafgifter falde uden for artikel 95 i EØF-traktaten, fordi de produktioner, som pålægges disse afgifter, altid er undergivet afgiftsmyndighedernes kontrol. Anvendelsen af artikel 95 i traktaten kan ikke begrænses af krav i de nationale lovgivninger, hvorfor undersøgelser af hensyn til afgiftskontrollen følgeligt ikke kan accepteres.

Den italienske regering har i duplikken anført, at artikel 95 ikke er relevant i nærværende sammenhæng, dels fordi de påklagede nationale foranstaltninger ikke forfølger et protektionistisk mål, som påvirker handelen inden for Fællesskabet,

men udspringer af miljø- og energimæssige forhold, dels fordi de konkrete følger af den løsning, som Kommissionen ønsker, ikke vil være i overensstemmelse med målsætningen i artikel 95 i traktaten.

Hvis det virkeligt var muligt i det foreliggende tilfælde at påvise, at der forelå en uberettiget forskelsbehandling, og hvis denne forskelsbehandling kunne antages at være uforenelig med artikel 95 i traktaten, ville det være nødvendigt a), at anvende den nedsatte afgiftssats på indførte regenererede olier og b), at pålægge alle regenererede olier fra landet selv den normale sats.

ad a) Hvis den afgiftsmæssige nedsættelse blev udstrakt til også at omfatte indførte regenererede olier, ville der for det første opstå en unormal tilstrømning af regenererede produkter. For det andet, hvis en nedsat sats blev anvendt på indførte produkter, ville dette være en uberettiget forskelsbehandling til skade for de nationale produkter, som fremstilles uden tilladelse og uden iagttagelse af den kontrol, som er foreskrevet i lovbestemmelserne, og som pålægges hele afgiften.

ad b) At anvende fuld afgiftssats på regenererede olieprodukter uden kontrol ville have tilsvarende følger, fordi der derved ikke ville være nogen konkret mulighed for at forvisse sig om en virkelig genanvendelse af de brugte olier og undgå, at afgiftspligten, som pålægges nye olier, ikke blev omgået. På denne måde ville målsætningerne af miljø- og energimæssig art — tilstræbt såvel ved den nationale lovgivning som ved fællesskabsdirektivet — uigenkaldeligt blive bragt i fare.

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 24. oktober 1979.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. november 1979.

Præmisser

1 Ved stævning af 31. januar 1979 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag ved Domstolen med henblik på at få fastslået, at Den italienske Republik »ved i medfør af lov nr. 1852 af 31. december 1962 at anvende en diskriminerende afgiftssats på regenererede mineralolieprodukter, der indføres fra andre medlemsstater«, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 95 i EØF-traktaten.

Almindelige betragtninger

2 Ifølge italiensk lovgivning — herunder lovdekret (decreto legge) nr. 334 af 28. februar 1939 i den i 1978 gældende affattelse — pålægges mineralolier og

produkter, der afledes heraf ved omdannelse, en »imposta interna di fabbricazione« (intern fabrikationsafgift), som afhængig af produktet er fastsat i lire pr. enhed af hundrede. De samme produkter, som indføres, pålægges ved grænsen en tilsvarende afgift, benævnt »sovraimposta di confine« (grænsetillægsafgift).

3 For ud fra både økonomiske og miljømæssige grunde at stimulere til genudvindelse og genanvendelse af brugte olier indeholder den italienske lov nr. 1852 af 31. december 1962 (GURI nr. 26 af 29. 1. 1963, s. 458) i artikel 12 en række foranstaltninger vedrørende indsamling, genudvinding og genanvendelse af mineralolieprodukter, idet virksomheder, som er aktive i denne sektor på det italienske territorium, indrømmes lettelser ved betalingen af den nævnte imposta di fabbricazione.

4 I de omhandlede retsforskrifter sondres der mellem genudvindelse og regeneration af brugte mineralolieprodukter, og disse to fremstillingsmetoder behandles forskelligt, også i afgiftsmæssig henseende.

5 Genudvindelse af olieaffald består i, at visse mineralolieprodukter, som allerede har været anvendt én gang, anvendes igen, enten som de foreligger og til samme eller andet formål end før, eller efter en forudgående rensning, især i form af bundfældning, filtrering eller tørring. Smøreolier, der er genudvundet på denne måde, er fritaget for imposta di fabbricazione, såfremt genudvinding og genbrug sker i den virksomhed, i hvilken olierne er blevet anvendt første gang (artikel 12, stk. 7, i lov nr. 1852).

6 Regeneration derimod er en sammensat kemisk proces, som kræver industrielle anlæg, men som gengiver de brugte olier samtlige deres oprindelige egenskaber. Kommissionen og den italienske regering er enige om, at det ikke er muligt at skelne olie, som har gennemgået en regenerationsproces, fra olie, som netop er raffineret.

7 I medfør af artikel 12, stk. 2, i nævnte italienske lov pålægges regenererede olier en imposta di fabbricazione, som udgør 25 % af den fulde afgift. Denne nedsatte sats gælder ikke kun for regenererede produkter, som bringes på markedet, men også for produkter, som genbruges af den virksomhed, som anvendte dem første gang.

8 Efter italiensk lovgivning gælder denne nedsatte sats ikke for indførte olieprodukter, idet der for disse, uanset om det drejer sig om genudvundne eller regenererede produkter, skal betales den nævnte grænsetillægsafgift sovraimposta di confine, som svarer til den fulde imposta di fabbricazione, idet det dog herved bemærkes, at indførsel fra andre medlemslande af genudvundne olieprodukter er rent teoretisk, og at handelen inden for Fællesskabet med regenererede olieprodukter er, om ikke lig nul, så dog særdeles begrænset, selv om den muligt vil udvides som følge af situationen på mineraloliemarkedet.

9 Da Kommissionen ved brev af 24. juni 1976 havde meddelt, at den anså den påklagede lovgivning som et brud på artikel 95, stk. 1, i traktaten, svarede Den italienske Republik, at hvad genudvundne olieprodukter angik, var fritagelsen — for hvilken kræves, at genudvinding og genbrug finder sted inden for samme virksomhed — et udtryk for en konkret anvendelse af afgiftsreglen »non bis in idem«. Den omstændighed, at denne betingelse pr. definition ikke kunne opfyldes, for så vidt angår indførte produkter, påvirkede dog på ingen måde spørgsmålet, om denne fritagelse var i overensstemmelse med traktaten. Angående regenererede olieprodukter gjorde Den italienske Republik hovedsageligt gældende, at der ikke var tale om diskrimination af de indførte regenererede olieprodukter, idet den nedsatte sats — berettiget ved de ekstremt høje produktionsomkostninger for regenererede olieprodukter i forhold til førstegangsprodukter — skal ses i sammenhæng med den strenge kontrol med regenerationsprocessen, som muliggør en konstatering af, hvilke mængder regenererede olier der er fremstillet. En lignende mulighed for kontrol af indførte produkter fandtes ikke, hvorfor forskelsbehandlingen ikke var i strid med artikel 95 i traktaten. Den italienske regering henledte ligeledes Kommissionens opmærksomhed på, at de påklagede afgiftsmæssige fordele faktisk opfyldte målsætningen i Rådets direktiv 75/439 af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, idet direktivet foreskriver, at medlemslandene etablerer en harmoniseret ordning for indsamling, bortskaffelse eller genanvendelse af brugte olieprodukter, og at de virksomheder, som varetager

disse opgaver, kan få tildelt en godtgørelse, jf. artiklerne 13 og 14. Den påklagede afgiftsnedsættelse er derfor en form for tilladt støtte, så meget mere som direktivet endnu ikke var blevet gennemført i størstedelen af medlemslandene. Den italienske regering tilføjede, at den undersøgte mulighed af at lade de afgiftsmæssige lettelser afløse af de støtteformer, som direktivet direkte tillader.

10 I sin begrundede udtalelse af 10. januar 1978 anførte Kommissionen først, »at den italienske regering ikke bestrider, at de påklagede lovbestemmelser er uforenelige med artikel 95, stk. 1« — hvilket er en ukorrekt vurdering af den italienske holdning — og udtalte derefter, at Den italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten, idet »den pålægger regenererede mineralolieprodukter, som indføres fra andre medlemslande, fuld forbrugsafgift, selv om sådanne indførte produkter (læs: nationale produkter) efter omstændighederne er helt eller delvis fritaget for afgift«. Ved sin udtrykkelige henvisning til nationale produkter, som var helt fritaget for afgift, sigtede Kommissionen — eller i hvert fald mente at sigte på — såvel afgiftssystemet for i samme virksomhed genudvundne og genanvendte olier som for regenererede olier. Den 5. juli 1978 meddelte den italienske regering sin beslutning om at forholde sig i overensstemmelse med den begrundede udtalelse, idet den ville udarbejde en lovgivning for de regenererede produkter, som ville erstatte de påklagede afgiftsmæssige fritagelser med den i direktiv 75/439 omhandlede godtgørelse.

11 I stævningen, som Kommissionen indgav den 31. januar 1979, omtaler Kommissionen kun de regenererede produkter, og i sin replik såvel som i sine svar på Domstolens spørgsmål, har den præciseret og udtrykkeligt bekræftet, at dens klagepunkter alene vedrører afgiftsordningen for regenererede mineralolieprodukter i artikel 12, stk. 2, i den italienske lov nr. 1852.

12 Domstolen har taget denne Kommissionens erklæring til efterretning, idet den tvetydighed herved bringes til ophør, som indeholdes i såvel skrivelsen til den italienske regering af 24. juni 1976 som i den begrundede udtalelse, hvorfor Domstolens behandling af sagen kan begrænses til spørgsmålet om afgiftssystemet for regenererede olier.

Afgiftssystemet for regenererede olieprodukter

13 Under den mundtlige forhandling har Kommissionen stærkt fremhævet det synspunkt, at regenereret olie og førstegangsraffineret olie »ikke alene er lignende varer i artikel 95's forstand, men endog er identiske«. Denne identitet er ikke blevet bestridt af Den italienske Republik. Kommissionen synes dog at gå ud fra, at afgiftssystemet for indførte olieprodukter — det være sig efter første raffinering eller efter regeneration — bør være det samme som den, der gælder for italienske regenererede olieprodukter. Dette kan også være en forklaring på Kommissionens stillingtagen under den mundtlige forhandling, hvor den anførte, at den italienske regering for at opfylde kravene i artikel 95 burde ophæve de afgiftsmæssige lettelser for italienske regenererede olieprodukter fremfor at udvide disse lettelser til også at omfatte regenererede olieprodukter, som indføres fra andre medlemslande.

14 Helt bortset fra, at dette synspunkt hverken har fundet udtryk i den begrundede udtalelse eller i stævningen, hvilke to skrifter begge støttes på en sammenligning mellem afgifterne på indenlandske regenererede olieprodukter og på produkter, der er indført fra andre medlemslande, kan Domstolen ikke dele det. Det fremgår nemlig af Domstolens dom af 10. oktober 1978 i sag 148/77 (*Hansen* mod *Hauptzollamt Flensburg*, Sml., s. 1806), at på fællesskabsrettens nuværende stade og i mangel af ensartede eller tilnærmede bestemmelser, forbyder fællesskabsretten ikke medlemslandene ud fra legitime økonomiske eller sociale formål at indrømme fiskale fordele i form af fritagelse for eller nedsættelse af afgiften af bestemte former for produkter eller bestemte producentgrupper. Ifølge traktaten er det således ikke i en intern afgiftslovgivning forbudt, at produkter, som tjener samme økonomiske mål, beskattes forskelligt, især når produktionsomkostningerne, således som det gælder for regenererede mineralolier, i forhold til produktionsomkostningerne for førstegangsraffinerede olieprodukter, objektivt er klart forskellige.

15 Derimod kræver artikel 95, stk. 1, at eventuelle afgiftsmæssige fordele anvendes uden forskel også på produkter hidrørende fra andre medlemslande, som opfylder de samme betingelser som de nationale produkter, der er omfattet af fritagelser eller nedsættelser i henhold til national lovgivning. Artikel 95, stk. 1, udtrykker et grundlæggende princip for det fælles marked, idet bestemmelsen skal forhindre, at interne afgifter, som diskriminerer

indførte produkter i forhold til nationale produkter, kan have den følge, at traktatens bestemmelser om ophævelse af told og afgifter med tilsvarende virkning omgås eller neutraliseres. Heraf følger, at de uligheder, som bestemmelsen forbyder, må afskaffes, uanset de særdeles vanskelige problemer, som kan opstå ved sammenligningen mellem det indførte produkt og anderledes beskattede og muligt lignende indenlandske produkter.

16 Selv om artikel 95, stk. 1, således forpligter medlemslandene til at udvide de afgiftsmæssige fordele, som tilkommer nationale produkter, til også at omfatte lignende produkter, der indføres fra andre medlemslande, når disse produkter opfylder de betingelser, hvorunder nedsat afgift eller fritagelse for afgift indrømmes, forpligter den dog ikke medlemslandene til at ophæve objektivt begrundede forskelle på de interne afgifter, som efter national ret måtte gælde for indenlandske produkter, medmindre en sådan ophævelse er det eneste middel til at forhindre en direkte eller indirekte forskelsbehandling af indførte produkter.

17 Domstolen kan heller ikke følge Kommissionens anbringende om, at den eneste korrekte anvendelse af artikel 95, stk. 1, i traktaten er at ophæve de nævnte afgiftslettelser, idet Rådets direktiv 75/439, som nævnt ovenfor, foreskriver, at de virksomheder, som indsamler, bortskaffer eller regenererer olieaffald, skal have en dertil bestemt tilladelse, og de kan fra medlemslandenes myndigheder modtage en godtgørelse for udførte tjenesteydelser på betingelse af, at godtgørelsen ikke skaber »betydelige fordrejninger af konkurrencevilkårene eller kunstige handelsstrømme for produkter«.

18 Dette direktiv, som støttes på såvel miljømæssige hensyn som på betragtninger vedrørende en forsyningspolitik for brændstoffer, har ikke til formål at harmonisere medlemslandenes regler for forbrugsafgifter og andre indirekte skatter, som nærmere omhandles i traktatens artikel 99. Det begrænser således ikke medlemslandenes kompetence vedrørende de interne afgifter, så længe disse ikke krænker især de forpligtelser, som er foreskrevet i traktatens artikel 95 til 98.

19 Det står fast og er heller ikke bestridt af Den italienske Republik, at indførte og indenlandske regenererede olieprodukter ikke alene er »lignende« produkter men identiske produkter, hvorfor forholdet mellem disse to produkter ubestrideligt er omfattet af traktatens artikel 95.

20 Som begrundelse for at opretholde den ordning, hvorefter indførte regenererede olieprodukter ikke omfattes af de afgiftslettelser, som gælder for nationale regenererede olieprodukter, har den italienske regering fremsat tre hovedanbringender, nemlig 1) det er umuligt ved en eksperimental kontrol at påvise forskel på regenererede olieprodukter og produkter, der kun har undergået den første raffinering, hvilket kan give anledning til svig ved indførslen af disse produkter; 2) det forhold, at afgiftsfritagelsen er begrundet i de særdeles høje produktionsomkostninger for regenererede olieprodukter, idet disse produkter uden afgiftslettelsen ikke ville kunne konkurrere med førstegangsraffinerede olier, og 3) det forhold, at formålet med fritagelsen svarer til formålet med direktiv 75/439, og at fritagelsen rent faktisk udgør den godtgørelse, som medlemslandene efter artiklerne 13 og 14 kan tilkende.

21 Det første anbringende kan ikke anerkendes som begrundelse for den anførte forskelsbehandling. Det påhviler importøren af mineralolieprodukter fra andre medlemslande, som ønsker at blive omfattet af den nedsatte afgift, at fremlægge bevis for, at de olier, som de importerer til Italien, er regenererede olier, og uden derfor at gøre dette bevis mere vanskeligt end nødvendigt er de italienske myndigheder berettiget til at kræve det ført under forhold, der udelukker muligheden for bedrageri, idet der eksempelvis kan kræves forelagt certifikater udstedt af myndighederne eller andre godkendte organisationer i eksportørens medlemsland, som gør det muligt at afgøre, at den regenererede olie også stammer fra den virksomhed, der har foretaget regenerationen. I fællesskabspraksis findes der, især vedrørende den sundhedsmæssige kontrol ved Fællesskabets indre grænser, talrige eksempler på sådanne former for legal kontrol.

22 Det anførte gælder også for Kommissionens anbringende om, at den hævdede overtrædelse af artikel 95, stk. 1, kun kan bringes til ophør ved internt at ophæve den nedsatte afgift. Den italienske Republik kan vælge

mellem dens ophævelse eller dens opretholdelse på den ene betingelse, at såfremt den vælger den sidste løsning, skal regenererede olier fra andre medlemslande også være omfattet af samme nedsatte afgift, når beviset for deres regeneration er ført på en sådan måde, at enhver form for forskelsbehandling af indførte produkter og lignende indenlandske produkter undgås.

23 Det andet og det tredje anbringende er indbyrdes sammenhængende og vil derfor blive gennemgået under ét. Denne gennemgang har ført til, at de ikke kan tages til følge.

24 Når nedsættelserne af den nævnte imposta di fabbricazione er berettiget på grund af de med regenerationen forbundne høje omkostninger i forhold til førstegangsraffineringen, begrænses dette mere fordelagtige afgiftssystem ikke på nogen måde af pligten til at anvende det i overensstemmelse med traktatens artikel 95, stk. 1. De afgiftslettelser, som gælder for de virksomheder, som beskæftiger sig med regeneration af mineralolier, berøres nemlig ikke af forpligtelsen til at lade regenererede olieprodukter, der indføres fra andre medlemslande, nyde samme lettelse.

25 Endvidere kan der ikke tages hensyn til den af den italienske regering anførte omstændighed, at det afgiftssystem, som er indført ved den italienske lov af 1962, især dennes artikel 12, skulle udgøre en anticiperet anvendelse af direktiv 75/439 af 16. juni 1975, og at nedsættelsen af den omhandlede imposta di fabbricazione skulle være en sådan godtgørelse, som medlemslandene i medfør af direktivets artikel 13 kan tilkende de virksomheder, som beskæftiger sig med genudvinding, bortskaffelse eller regeneration af brugte olieprodukter.

26 Uden at det er nødvendigt at udtale sig angående spørgsmålet om, hvorvidt Den italienske Republik har eller ikke har anvendt direktiv 75/439, er det tilstrækkeligt at bemærke, således som det er anført ovenfor, at dette direktiv ikke gør indgreb i medlemslandenes ret til at indføre et internt afgiftssystem, som omfatter nedsatte afgiftssatser. Direktivets artikel 13 berettiger medlemslandene til at tilkende godtgørelser, uden de for så vidt er forpligtede dertil, men direktivet foreskriver også, at sådanne godtgørelser, såfremt de tilkendes, ikke må hindre de frie varebevægelser. Heraf følger, at medlemslandene ved direktivets gennemførelse er frit stillet med hensyn til, om der direkte skal udbetales godtgørelser til virksomhederne, eller om de regenere-

rede olieprodukter skal have afgiftslettelser, eller om disse to ordninger skal kombineres. Men hvis medlemsstaterne i medfør af det skøn, der her tilkommer dem, vælger en ordning med reducerede interne afgifter, må de acceptere konsekvenserne af dette valg og sørge for, at den valgte ordning er i overensstemmelse med den fundamentale regel om forbud mod afgiftsmæssig forskelsbehandling af indførte produkter, der indeholdes i traktatens artikel 95.

27 Det følger af det anførte, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten, idet den i medfør af lov nr. 1852 af 31. december 1962 om ændring af afgiftsordningen for mineralolieprodukter anvender en anden sats for den indenlandske fabrikationsafgift, benævnt imposta di fabbricazione, af regenererede mineralolieprodukter, der er fremstillet i Italien, end den sats, der gælder for grænsetillægsafgiften, benævnt sovraimposta di confine, af regenererede olieprodukter, der hidrører fra andre medlemslande.

Vedrørende sagens omkostninger

28 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen ophæve sagens omkostninger.

29 Når henses til den tvivl med hensyn til det reelle omfang af Kommissionens klagepunkter, der har været til stede såvel under sagens administrative behandling som under dens behandling ved Domstolen, vil sagens omkostninger være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten, idet den i medfør af lov nr. 1852 af 31. december 1962 om ændring af afgifts-**

ordningen for mineralolieprodukter anvender en anden sats for den indenlandske fabrikationsafgift, benævnt imposta di fabbricazione, af regenererede mineralolieprodukter, der er fremstillet i Italien, end den sats, der gælder for grænsetillægsafgiften, benævnt sovraimposta di confine, af regenererede olieprodukter, der hidrører fra andre medlemslande.

2. Sagens omkostninger ophæves.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmanns Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. januar 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 15. NOVEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

I — Anvendelsen af smøreolier både til brug i eksplosionsmotorer (motorolie) og til et vist antal industrielle formål (industriolie) bevirker, at der foreligger betydelige mængder affaldsprodukter i form af brugt olie. Disse brugte olier er til tider så urene, at de ikke kan renses til genbrug og kun kan bortskaffes i det naturlige miljø eller ved forbrænding; til dels kan de også anvendes til varmefremstilling (spildoliefyring anvendt af raffinaderierne), uden videre eller efter bundfældning, eller de kan regenereres ved destillation eller lignende processer med henblik på at blive genudnyttet til samme formål som nye olieprodukter.

Disse genudvindingsprocesser har skabt en givtig industri. Markedet for smøreolier (motorolier) forsynes dels af raffinaderier (raffinering og salg går hånd i hånd), dels af smøremiddelindustrien,

1 — Oversat fra fransk.