2. Blijkens artikel 13 van richtlijn nr. 75/439 inzake de verwijdering van afgewerkte olie hebben de Lid-Staten bij de uitvoering van de richtlijn de vrijheid, hetzij rechtstreeks vergoedingen aan de betrokken bedrijven te verlenen, hetzij op geregenereerde olie een gunstiger belastingregeling toe te passen, hetzij ook beide systemen te combineren. Doch indien zij zich krachtens hun beoordelingsvrijheid terzake uitspreken voor een stelsel van verlaging van de binnenlandse belastingen, dan hebben zij de consequenties van deze keuze te aanvaarden en er op toe te zien dat het gekozen stelsel zich verdraagt met de fundamentele regel van artikel 95 EEG-Verdrag, die fiscale discriminatie van ingevoerde produkten verbiedt.

In zaak 21/79,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, juridisch adviseur van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, te dezen vertegenwoordigd door haar ambassadeur A. Maresca als gemachtigde, bijgestaan door A. Marzano, avvocato dello Stato, en domicilie gekozen hebbende ter Italiaanse ambassade te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek met betrekking tot de belastingregeling voor geregenereerde aardolieprodukten de ingevolge artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, A. O'Keeffe en A. Touffait, kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans en O. Due, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en de schriftelijk voorgedragen argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. De produktie van aardolieprodukten (oli minerali) is in Italië geregeld bij besluitwet van 28 februari 1939 — nadien herhaaldelijk gewijzigd — en is met name onderworpen aan de afgifte van een vergunning door het Ufficio Tecnico delle Imposte di Fabbricazione. Over deze produkten wordt een binnenlandse produktiebelasting geheven („imposta interna di fabbricazione"). Over ingevoerde produkten wordt aan de grens dezelfde belasting geheven (besluitwet van 28 februari 1939, artikelen 1 en 4).

2. Om het hergebruik van reeds eenmaal gebruikte aardolieprodukten te bevorderen, regelt artikel 12 van wet nr. 1852 van 31 december 1962 (GURI nr. 26 van 29 januari 1963) — al naar het geval — de verlaging of vrijstelling van bedoelde belasting voor produkten die aldus geschikt zijn gemaakt voor hergebruik.

3. Het bij artikel 12 ingevoerde stelsel kan worden weergegeven als volgt:

a) Ieder bedrijf dat voornemens is, door middel van welk procédé ook, aardolieprodukten (prodotti petroliferi) te winnen uit gelijksoortige, op het nationale grondgebied reeds gebruikte produkten (già usati nel interno dello Stato), moet daartoe over een vergunning beschikken en voldoen aan de in de besluitwet van 28 februari 1939 genoemde voorwaarden (lid 1). Wil een bedrijf aardolieprodukten regenereren, dan moet daartoe vooraf vergunning worden verkregen van het ministerie van Financiën (lid 4).

   Over *onder deze voorwaarden* gewonnen produkten is een verlaagde produktiebelasting verschuldigd, ter hoogte van 25 % van het normale tarief voor deze produkten.

b) Over de gewonnen produkten bedoeld in de eerste alinea, die zonder voorafgaande toestemming van het ministerie van Financiën in de handel worden gebracht, is de volledige produktiebelasting verschuldigd (artikel 12, lid 6).

c) Behoudens de bij decreet vast te stellen modaliteiten, zijn smeeroliën (oli minerali lubrificanti), teruggewonnen door decanteren, filtreren, drogen of een combinatie van deze methoden in industriële bedrijven, vrijgesteld van de produktiebelasting wanneer *de terugwinning en het hergebruik plaatsvinden in hetzelfde bedrijf* als dat waar de olie voor het eerst is gebruikt (artikel 12, lid 7).

d) Voorts zijn vrijgesteld van belasting en vallen buiten de regeling bedoeld in artikel 12, lid 1:

1. benzine die na gebruik is teruggewonnen in ververijen of wasserijen;

2. andere aardolieprodukten, *niet zijnde smeermiddelen,* die zijn teruggewonnen in industriële bedrijven teneinde daar onmiddellijk opnieuw te worden gebruikt in het fabricageproces waarin zij reeds zijn gebruikt (artikel 12, lid 8).

4. Bij brief van 24 juni 1976 deelde de Commissie aan de Italiaanse Republiek mee, dat zij deze regeling in strijd achtte met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag. Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag, betreffende de niet-nakoming van verdragsverplichtingen door een Lid-Staat, verzocht de Commissie de Italiaanse regering binnen een termijn van een maand haar opmerkingen te maken. In de door de Italiaanse regering bij brief van 29 juli 1976 ingediende opmerkingen wordt onderscheid gemaakt tussen „opnieuw gebruikte en teruggewonnen" produkten, die volledig onbelast zijn, en „geregenereerde" produkten, waarvoor een verlaagd tarief geldt. De vrijstelling van eerstgenoemde produkten dient ter vermijding van een dubbele belastingheffing, aangezien deze produkten reeds zijn belast en zij opnieuw worden gebruikt in hetzelfde produktieproces. Voor „geregenereerde" produkten is de toepassing van een verlaagd tarief gerechtvaardigd door het bijzondere karakter van het regeneratieproces, dat beantwoordt aan een aantal economische en ecologische eisen en dat moet voldoen aan strenge voorwaarden, waarvan de naleving wordt gewaarborgd doordat de gehele produktiecyclus aan permanent fiscaal toezicht is onderworpen.

5. Daar de Commissie deze argumenten niet relevant achtte, bracht zij op 10 januari 1978 een met redenen omkleed advies in de zin van artikel 169 EEG-Verdrag uit, waarin zij vaststelde dat „de Italiaanse Republiek niet heeft voldaan aan de krachtens dit Verdrag op haar rustende verplichtingen, door over geregenereerde olieprodukten die uit andere Lid-Staten worden ingevoerd, de volledige verbruiksbelasting te heffen, terwijl deze zelfde produkten bij import (*sic*) al naar het geval een algehele of gedeeltelijke vrijstelling genieten."

6. Bij telex van 14 maart 1978 wees de Italiaanse regering uitdrukkelijk op het verband tussen richtlijn nr. 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194 van 1975, blz. 23), en de Italiaanse belastingregeling en op de gevolgen van het buiten toepassing laten van deze richtlijn door de Lid-Staten. Bij telex van 5 juli 1978 berichtte de Italiaanse regering dat zij een begin had gemaakt met het opstellen van een bijzondere wettelijke regeling tot afschaffing van het verlaagde belastingtarief voor geregenereerde olie, dat toentertijd gold om het verwijderen van afgewerkte olie aan te moedigen; in plaats daarvan zou een vergoeding worden toegekend, als bedoeld in richtlijn nr. 75/439. De Italiaanse regering deelde mee, dat „de Italiaanse autoriteiten hadden besloten uitvoering te geven aan het met redenen omkleed advies van 10 januari 1978", en verzocht de Commissie de opschorting van de gerechtelijke procedure in overweging te nemen.

7. Daar de Commissie moest vaststellen dat de gestelde discriminatie ondanks de

gedane toezeggingen niet was opgeheven, heeft zij op 31 januari 1979 het onderhavige beroep ingesteld, dat op 2 februari 1979 bij het Hof is ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

1. te verklaren dat de Italiaanse Republiek, door krachtens wet nr. 1852 van 31 december 1962 een discriminerend belastingtarief toe te passen op geregenereerde aardolieprodukten die uit andere Lid-Staten worden ingevoerd, de krachtens artikel 95 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

De Italiaanse Republiek concludeert dat het den Hove behage:

1. Het verzoek de Commissie af te wijzen.

2. De Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Schriftelijk voorgedragen middelen en argumenten van partijen

A — Het onderwerp van het beroep

Uitgaande van de tekst van het met redenen omkleed advies van 10 januari 1978, betoogt de Italiaanse regering dat de aanvankelijke grieven van de Commissie betrekking hadden op de fiscale behandeling van teruggewonnen en opnieuw gebruikte aardolieprodukten en op geregenereerde produkten, doch dat de Commissie deze grieven heeft laten vallen voor zover zij betrekking hadden op teruggewonnen en opnieuw gebruikte produkten.

De Commissie antwoordt dat het niet juist is dat zij haar in het met redenen omkleed advies ingenomen standpunt ten dele heeft verlaten, want het onderwerp van het beroep, zoals nader omschreven in het dispositief van het advies, is beperkt tot geregenereerde produkten.

De Italiaanse regering zegt in haar dupliek dat ook uit die omschrijving blijkt dat het beroep voor wat de geregenereerde produkten betreft, ongegrond is. Immers, uit de Lid-Staten ingevoerde „teruggewonnen" olie die en dito „geregenereerde" olie verkeren bij hun aankomst aan de grens fiscaalrechtelijk in dezelfde positie, want in beide gevallen gaat het om olie die is verkregen uit produkten die nog niet belast is geweest met de volledige produktiebelasting tegen het normale tarief, hetgeen wel het geval is met in Italië teruggewonnen of geregenereerde olie. Neemt men aan dat de belastingheffing op ingevoerde teruggewonnen olie niet een met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag strijdige discriminatie is, dan moet hetzelfde gelden bij geregenereerde olie. In beide gevallen immers wordt verlaging of vrijstelling van de binnenlandse belasting slechts verleend indien de olie binnenslands reeds is gebruikt en er is voldaan aan de regels waaraan men zich dient te houden om vrijstelling of verlaging te verkrijgen.

B — Het verband tussen richtlijn nr. 75/439 en de litigieuze Italiaanse maatregelen

De Italiaanse regering beroept zich op het verband tussen de litigieuze Italiaanse regeling en richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194 van 1975, blz. 23).

In deze richtlijn zijn van gemeenschapswege beginselen en procedures vastgesteld die overeenkomen met die waardoor de Italiaanse wetgever zich heeft laten leiden. Met het oog op de uitvoering van deze richtlijn heeft de Italiaanse regering reeds in de administratieve fase gewezen op de mogelijkheid om het verlaagde tarief van de produktiebelasting, dat van toepassing is op produkten verkregen door regeneratie van op nationaal grondgebied reeds gebruikte olie, af te schaffen en te vervangen door de in richtlijn nr. 75/439 bedoelde vergoeding. Dit betekent niet dat de Italiaanse regeling, vóór de uitvoering van de communautaire richtlijn, in strijd zou zijn met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag. Integendeel, er zouden zich ontoelaatbare verstoringen van het handelsverkeer voordoen wanneer de belastingverlaging die van toepassing is op geregenereerde olie gewonnen uit produkten waarover reeds het volledige en normale tarief van de belasting is geheven, vóór de uitvoering van de richtlijn werd afgeschaft.

De Commissie antwoordt dat het verbod van fiscale discriminatie dat voortvloeit uit het — rechtstreeks toepasselijke — artikel 95 EEG-Verdrag en de inachtneming van dit verbod niet afhankelijk kunnen worden gesteld van overheidsmaatregelen, zelfs wanneer die maatregelen de tenuitvoerlegging van communautaire richtlijnen zouden inhouden.

Bovendien kan men de belastingverlichting voor de Italiaanse produkten niet op één lijn stellen met de facultatieve vergoeding bedoeld in artikel 13 van richtlijn nr. 75/439, daar deze vergoeding enkel wordt gegeven voor de dienstverrichting en niet boven de werkelijke kosten daarvan mag uitgaan.

In haar dupliek wijst de Italiaanse regering erop dat de richtlijn — als middel om de Lid-Staten te verplichten een bepaald doel te verwezenlijken, waarbij zij evenwel bevoegd blijven zelf vorm en middelen te kiezen — in de communautaire praktijk soms verkeerd lijkt te worden gebruikt: in concreto verliezen richtlijnen vaak hun eigenlijk karakter van beginselverklaring en krijgen zij in feite de strekking van een internationaal verdrag.

Met betrekking tot het in artikel 13 van de richtlijn bedoelde stelsel van vergoedingen merkt de Italiaanse regering op dat het concrete resultaat van de gemeenschapsrichtlijn in wezen volkomen gelijk is aan hetgeen reeds door de geldende Italiaanse regeling wordt verzekerd. Wil men immers om redenen van milieubescherming en energiebesparing tot hergebruik van afgewerkte olie komen, dan is het gezien de hoge regeneratiekosten van afgewerkte aardolieprodukten noodzakelijk de produktiekosten van de ondernemer te verlagen.

Men kan twisten over de vraag of de verlaging of vrijstelling verenigbaar is met de in de communautaire richtlijn toegestane vergoeding, doch afgezien van de door de Italiaanse autoriteiten getoonde wil om uitvoering te geven aan de communautaire richtlijn, is het duidelijk dat

deze discussie buiten het kader van de onderhavige zaak valt.

C — *De gelijkenis tussen in Italië geproduceerde en uit andere Lid-Staten ingevoerde geregenereerde aardolieprodukten*

Volgens de Commissie maakt Italië zich schuldig aan fiscale discriminatie bij de invoer van geregenereerde aardolieprodukten uit de andere Lid-Staten, zulks in strijd met artikel 95 eerste alinea, EEG-Verdrag.

De Italiaanse regering meent daarentegen dat de litigieuze belastingregeling niet kan leiden tot discriminatie van ingevoerde gemeenschapsprodukten, en voert tot staving van haar opvatting twee argumenten aan:

— men moet er rekening mee houden dat de belasting tegen verlaagd tarief, die wordt geheven over geregenereerde olie, naast de gewone belasting komt die reeds is betaald voor in het binnenland gebruikte produkten. In de andere Lid-Staten is over geregenereerde olie geen aparte verbruiksbelasting verschuldigd, juist op grond van het beginsel dat een en hetzelfde produkt niet tweemaal kan worden belast wanneer het voor hetzelfde gebruik is bestemd;

— wil men niet vervallen in de discriminatie bestaande in gelijke behandeling van verschillende situaties, dan dient men bovendien rekening te houden met het feit dat de verlaagde belasting enkel wordt toegepast indien de geregenereerde olie overeenkomstig de wettelijke voorwaarden en onder voortdurend toezicht is verkregen. Vergelijking met ingevoerde produkten kan dus slechts betekenis hebben ten aanzien van gelijksoortige nationale produkten die met inachtneming van de voorschriften zijn verkregen.

Onder verwijzing naar 's Hofs arrest van 10 oktober 1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787) repliceert de Commissie dat men bij de vraag of produkten gelijksoortig zijn, moet letten op het gebruik dat ervan wordt gemaakt, en op de behoeften waaraan zij voldoen, terwijl de gebruikte grondstoffen en de produktiewijze irrelevant zijn. Voorts gaat het argument dat de Italiaanse bepalingen een voortdurend toezicht op de produktiecyclus van geregenereerde aardolieprodukten voorschrijven, niet op, want anders zouden alle produktiebelastingen buiten de werkingssfeer van artikel 95 EEG-Verdrag vallen, aangezien aan dergelijke belastingen onderworpen produkties steeds onder toezicht van de belastingdienst staan. De toepassing van artikel 95 EEG-Verdrag kan niet worden beperkt door de behoeften van het nationale recht en staat derhalve geen afwijking toe om redenen verband houdende met de fiscale controle.

De Italiaanse regering stelt zich in haar dupliek op het standpunt dat artikel 95 in casu niet van toepassing is, enerzijds omdat de litigieuze nationale maatregelen geen protectionistisch doel hebben dat het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt, doch zijn in-

gegeven door redenen van milieubescherming en energiebesparing, en anderzijds omdat de concrete gevolgen van de door de Commissie gewenste oplossing niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van artikel 95 EEG-Verdrag.

Wanneer immers in casu het bestaan van een ongerechtvaardigde discriminatie zou kunnen worden aangetoond en deze discriminatie onverenigbaar met artikel 95 EEG-Verdrag zou kunnen worden geacht, zou (a) hetzij het verlaagde tarief ook moeten worden toegepast op ingevoerde geregenereerde olie, (b) hetzij over alle geregenereerde olie uit eigen land de normale belasting moeten worden geheven.

Ad (a): Indien de belastingverlaging werd uitgebreid tot ingevoerde geregenereerde olie, zou dit in de eerste plaats leiden tot een abnormale toevloed van geregenereerde produkten. Bovendien zou toepassing van een verlaagd belastingtarief op ingevoerde produkten leiden tot een ongerechtvaardigde discriminatie ten koste van nationale produkten die zonder vergunning en zonder het wettelijk voorgeschreven toezicht zijn verkregen en waarover dus de volledige belasting is verschuldigd.

Ad (b): Toepassing van het volledige tarief op onder toezicht vervaardigde geregenereerde olie zou gelijksoortige gevolgen hebben, omdat er geen enkele concrete mogelijkheid bestaat het werkelijke hergebruik van afgewerkte olie te controleren en te voorkomen dat de over nieuwe olie verschuldigde belasting wordt ontdoken. Zodoende zouden de doelstellingen van milieubescherming en energiebesparing, die zowel door de nationale regeling als door de communautaire richtlijn worden nagestreefd, onherroepelijk in gevaar worden gebracht.

Partijen hebben ter terechtzitting van 24 oktober 1979 mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 15 november 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift van 31 januari 1979 heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door krachtens wet nr. 1852 van 31 december 1962 een discriminerend belastingtarief toe te passen op geregenereerde aardolieprodukten die uit de andere Lid-Staten worden ingevoerd, de krachtens artikel 95 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Algemene overwegingen

2 Volgens de Italiaanse wettelijke regeling en met name besluitwet nr. 334 van 28 februari 1939 in de versie die gold in 1978, wordt op minerale oliën en

door verwerking daarvan verkregen produkten een binnenlandse produktiebelasting („imposta interna di fabbricazione") geheven, die naar gelang van het produkt is vastgesteld op een bepaald bedrag in lires per 100 kg. Op dezelfde produkten uit het buitenland wordt bij grensoverschrijding een gelijke belasting geheven, onder de naam „sovraimposta di confine".

3 Teneinde om economische en ecologische redenen het terugwinnen en opnieuw gebruiken van afgewerkte oliën te bevorderen, is bij artikel 12 van de Italiaanse wet nr. 1852 van 31 december 1962 (GURI nr. 26 van 29 januari 1963, blz. 458) een aantal maatregelen inzake het inzamelen, het terugwinnen en het opnieuw gebruiken van aardolieprodukten vastgesteld; daarbij werden aan bedrijven die zich op het Italiaanse grondgebied hiermee bezighouden, voordelen met betrekking tot de produktiebelasting toegekend.

4 In bedoelde bepalingen wordt onderscheid gemaakt tussen het terugwinnen en het regenereren van afgewerkte aardolieprodukten en worden beide bewerkingen ook fiscaal op verschillende wijze behandeld.

5 Het terugwinnen van afgewerkte olie bestaat uit het hergebruik van bepaalde, reeds eenmaal gebruikte aardolieprodukten, hetzij dat zij zonder meer opnieuw bruikbaar zijn voor hetzelfde doel als tevoren dan wel voor andere doelen, hetzij dat zij eerst moeten worden gereinigd en gezuiverd door decanteren, filtreren of drogen. Aldus teruggewonnen smeerolie is vrijgesteld van de produktiebelasting, mits het terugwinnnen en het hergebruik plaatsvinden in het bedrijf waar die olie ook de eerste keer is gebruikt (artikel 12, lid 7, van wet nr. 1852).

6 Daarentegen is het regenereren een ingewikkeld chemisch proces, waarvoor industriële installaties zijn vereist en dat aan afgewerkte aardolieprodukten alle kenmerken hergeeft die zij voor het gebruik bezaten. De Commissie en de Italiaanse regering zijn het erover eens, dat olie die een regeneratieproces heeft ondergaan, niet kan worden onderscheiden van nog niet gebruikte, nieuw geraffineerde olie.

7 Krachtens artikel 12, lid 2, van voornoemde Italiaanse wet wordt op geregenereerde olie een produktiebelasting toegepast van 25 % van het volledige tarief. Deze verlaagde belasting wordt niet enkel over geregenereerde produkten geheven wanneer zij in de handel worden gebracht, maar ook wanneer zij opnieuw worden gebruikt in het bedrijf dat ze de eerste keer heeft gebruikt.

8 Volgens de Italiaanse wetgeving is dat verlaagde tarief niet van toepassing op ingevoerde olie, ongeacht of deze door herwinning dan wel door regeneratie is verkregen, doch is daarover de „sovraimposta di confine" verschuldigd, overeenkomend met de normale, dat wil zeggen volledige, produktiebelasting. Opgemerkt zij evenwel dat de invoer van teruggewonnen olie uit de andere Lid-Staten slechts een theoretisch geval lijkt te zijn, en dat zelfs de intracommunautaire handel in geregenereerde olie, zo al niet non-existent, dan toch zeer beperkt van omvang is, hoewel zij wellicht zal toenemen in verband met de ontwikkeling van de marktsituatie voor aardolieprodukten.

9 Nadat de Commissie haar bij brief van 24 juni 1976 had meegedeeld dat zij de bovenomschreven regeling in strijd achtte met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag, heeft de Italiaanse Republiek erop gewezen dat de vrijstelling van teruggewonnen olie — zulks op voorwaarde dat het terugwinnen en het hergebruik in hetzelfde bedrijf plaatsvinden — een toepassing vormt van de fiscale regel „non bis in idem". De omstandigheid dat bij ingevoerde produkten per definitie niet aan de voorwaarden kan worden voldaan, zou evenwel niet eraan afdoen dat de vrijstelling in overeenstemming is met het Verdrag. Met betrekking tot geregenereerde olie betoogde de Italiaanse Republiek hoofdzakelijk dat er geen sprake was van discriminatie van buitenlandse geregenereerde olie, omdat de toepassing van het verlaagde tarief — dat zijn rechtvaardiging vindt in de zeer hoge kostprijs van geregenereerde olie in vergelijking met die van nieuwe olie — is gekoppeld aan een streng toezicht op het regeneratieproces, waarbij wordt vastgesteld welke hoeveelheden geregeneerde olie worden geproduceerd. Daar een dergelijk toezicht in het geval van invoer niet mogelijk is, zou de afwijkende behandeling niet in strijd zijn met artikel 95 EEG-Verdrag. De Italiaanse regering vestigt voorts de aandacht van de Commissie op het feit, dat de litigieuze belastingvoordelen in feite beantwoordden aan de doeleinden die worden nagestreefd met richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, die de instelling door de Lid-Staten regelt van een geharmoniseerd systeem voor het inzamelen, het verwijderen en het hergebruik van afgewerkte olie, en volgens welker artikelen 13 en 14 aan de bedrijven die

deze diensten verrichten, een vergoeding kan worden toegekend. De litigieuze belastingverlagingen zouden in werkelijkheid een vorm van de toegestane steunverlening zijn, vooral omdat de meeste Lid-Staten nog geen uitvoering aan de richtlijn hadden gegeven. De Italiaanse regering voegde hieraan nog toe dat zij de mogelijkheid onderzocht om de belastingfaciliteiten te vervangen door de rechtstreekse steun die ingevolge de richtlijn is toegestaan.

10 In haar met redenen omkleed advies van 10 januari 1978 constateert de Commissie, „dat de Italiaanse regering niet betwist dat de litigieuze bepalingen onverenigbaar zijn met artikel 95, eerste alinea", — hetgeen een onjuiste beoordeling van het Italiaanse standpunt is —, en stelt vervolgens vast dat „de Italiaanse Republiek haar verdragsverplichtingen niet is nagekomen, door over uit andere Lid-Staten ingevoerde geregenereerde aardolieprodukten het volle tarief van de verbruiksbelasting toe te passen, terwijl dezelfde ingevoerde (lees: nationale) produkten al naar het geval een algehele of gedeeltelijke vrijstelling genieten". Waar de Commissie uitdrukkelijk sprak van de nationale produkten die een algehele vrijstelling genieten, doelde zij — of wekte zij althans de indruk te doelen — zowel op de belastingregeling voor olie die in een en dezelfde onderneming wordt teruggewonnen en opnieuw gebruikt, als op geregenereerde olie. Op 5 juli 1978 deelde de Italiaanse regering mee, dat zij had besloten het met redenen omkleed advies op te volgen door voor de geregenereerde produkten een regeling op te stellen waarbij de litigieuze vrijstellingen zouden worden vervangen door de in richtlijn nr. 75/439 bedoelde vergoedingen.

11 Het door de Commissie op 31 januari 1979 ingestelde beroep betreft enkel geregenereerde produkten en de Commissie heeft bij repliek en in haar antwoord op vragen van het Hof meegedeeld en uitdrukkelijk bevestigd, dat haar grieven uitsluitend betrekking hebben op de belastingregeling voor de geregenereerde aardolieprodukten, bedoeld in artikel 12, lid 2, van de Italiaanse wet nr. 1852.

12 Het Hof neemt akte van deze verklaring die een eind maakt aan de onduidelijkheid zowel van de op 24 juni 1976 aan de Italiaanse regering gezonden opmerkingen als van het met redenen omkleed advies, zodat het Hof zijn onderzoek kan beperken tot de belastingregeling voor geregenereerde olie.

De belastingregeling voor geregenereerde olie

13 Ter mondelinge behandeling heeft de Commissie met klem erop gewezen dat geregenereerde olie en nieuw geraffineerde olie „niet slechts gelijksoortige produkten in de zin van artikel 95, doch volkomen identieke produkten zijn". Dit wordt door de Italiaanse Republiek niet betwist. De Commissie lijkt daarmee evenwel te suggereren dat de belastingregeling voor ingevoerde olie, onverschillig of het om nieuw geraffineerde dan wel om geregenereerde olie gaat, dezelfde moet zijn als voor Italië geregenereerde olie. Dit zou de verklaring kunnen zijn voor het standpunt van de Commissie ter mondelinge behandeling, als zou de Italiaanse regering, wil zij artikel 95 naleven, veeleer het belastingvoordeel voor in Italië geregenereerde olie moeten afschaffen dan het eveneens toekennen aan geregenereerde olie die uit andere Lid-Staten wordt ingevoerd.

14 Deze zienswijze, die noch in het met redenen omkleed advies noch in het verzoekschrift is neergelegd — beide gaan uit van een vergelijking van de belasting op binnenlandse en uit andere Lid-Staten ingevoerde geregenereerde olie —, kan niet worden aanvaard. Immers, uit 's Hofs arrest van 10 oktober 1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787) volgt dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht en zolang de betrokken bepalingen niet zijn eengemaakt of geharmoniseerd, het de Lid-Staten niet verboden is, om legitieme economische of sociale redenen aan bepaalde produkten of bepaalde groepen producenten belastingvoordelen in de vorm van ontheffing of vermindering toe te kennen. Het Verdrag verbiedt dus niet, in het kader van nationale belastingregelingen een verschillende belasting toe te passen op produkten die voor dezelfde economische doelen kunnen worden aangewend, met name wanneer — zoals in het geval van geregenereerde aardolieprodukten — blijkt dat de kostprijzen, vergeleken met die van nieuw geraffineerde olie, objectief zeer verschillend zijn.

15 Daarentegen verlangt artikel 95, eerste alinea, wel dat de onderhavige belastingvoordelen zonder discriminatie ook worden toegekend aan produkten uit de andere Lid-Staten, die aan dezelfde voorwaarden voldoen als nationale produkten waarvoor ingevolge de nationale wettelijke regeling vrijstellingen of verlagingen gelden. Artikel 95, eerste alinea, — dat dient te voorkomen dat de verdragsbepalingen inzake de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking worden omzeild of geneutraliseerd door

de invoering van nationale belastingen waardoor ingevoerde produkten worden gediscrimineerd ten opzichte van nationale produkten — vormt de toepassing van een fundamenteel beginsel van de gemeenschappelijke markt. Dit brengt mee dat de in dat artikel verboden discriminaties moeten worden opgeheven, ondanks de netelige problemen die zich kunnen voordoen bij de vergelijking van het ingevoerde produkt met de verschillende — anders belaste — nationale produkten waarmee het eventueel gelijksoortig is.

16 Ofschoon artikel 95, eerste alinea, de Lid-Staten dus verplicht de belastingvoordelen voor nationale produkten eveneens toe te kennen aan uit de andere Lid-Staten ingevoerde gelijksoortige produkten die aan die voorwaarden voor verlaging of vrijstelling van belasting voldoen, verplicht het hen evenwel niet de objectief gerechtvaardigde verschillen af te schaffen welke er ingevolge de nationale wetgeving eventueel bestaan in de binnenlandse belastingen op nationale produkten, tenzij die afschaffing het enige middel zou zijn om een al dan niet rechtstreekse discriminatie van ingevoerde produkten te voorkomen.

17 Onaanvaardbaar is ook het argument van de Commissie, dat alleen door afschaffing van de litigieuze belastingfaciliteiten een juiste toepassing wordt gegeven aan artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag, omdat volgens voornoemde richtlijn nr. 75/439 van de Raad de bedrijven die zich bezighouden met het inzamelen, verwijderen of regenereren van afgewerkte olie, over een vergunning moeten beschikken en van de autoriteiten van de Lid-Staten vergoedingen kunnen verkrijgen voor de verleende diensten, mits deze vergoedingen niet „tot aanzienlijke concurrentievervalsingen leiden, noch tot kunstmatige handelsstromen van produkten."

18 Deze richtlijn, gebaseerd op overwegingen verband houdende met de milieubescherming alsook met het brandstofvoorzieningsbeleid, beoogt niet de harmonisatie van de regelingen der Lid-Staten inzake accijnzen en andere indirecte belastingen bedoeld in artikel 9 van het Verdrag. Zij raakt dus niet aan de bevoegdheden van de Lid-Staten met betrekking tot de binnenlandse belastingen, zolang met name de in de artikelen 95-98 EEG-Verdrag neergelegde verplichtingen worden nagekomen.

19 Vaststaat — en ook de Italiaanse Republiek betwist dit niet —, dat ingevoerde en in het binnenland geproduceerde geregenereerde olie niet slechts gelijksoortig, maar volkomen identiek zijn, zodat artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag stellig voor de verhoudingen tussen beide geldt.

20 Voor de handhaving van de regeling waarbij aan ingevoerde geregenereerde olie en voor binnenslands geregenereerde olie geldende belastingverlaging wordt onthouden, voert de regering van de Italiaanse Republiek in hoofdzaak drie argumenten aan: 1) de onmogelijkheid om, zelfs met behulp van chemische analyse, geregenereerde olie te onderscheiden van nieuw geraffineerde olie, hetgeen aanleiding zou kunnen geven tot fraude bij de invoer van bedoelde produkten; 2) het feit dat de vrijstelling van belasting haar rechtvaardiging vindt in de zeer hoge kostprijs van geregenereerde olie, zodat deze, indien geen vrijstelling werd verleend, niet zou kunnen concurreren met nieuw geraffineerde olie; en 3) het feit dat de vrijstelling dezelfde doelstellingen heeft als richtlijn nr. 75/439 en in werkelijkheid de vergoeding vormt die de Lid-Staten op grond van de artikelen 13 en 14 van de richtlijn mogen toekennen.

21 Het eerste argument kan niet als rechtvaardiging van de gewraakte ongelijke behandeling worden aanvaard. Het staat aan de importeurs van aardolieprodukten uit de andere Lid-Staten, die voor de belastingverlaging in aanmerking willen komen, aan te tonen dat de door hen in Italië ingevoerde olie geregenereerde olie is, en zonder de bewijslast moeilijker dan strikt noodzakelijk te maken, mag de Italiaanse administratie verlangen dat dit bewijs op zodanige wijze wordt geleverd, dat het gevaar van fraude is uitgesloten, bijvoorbeeld door het overleggen van certificaten van de autoriteiten of andere daartoe aangewezen instanties van de exporterende Lid-Staat, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de olie inderdaad afkomstig is van een regeneratiebedrijf. De communautaire praktijk, met name met betrekking tot de afschaffing van gezondheidskeuringen aan de intracommunautaire grenzen, biedt talrijke voorbeelden van deze vorm van legitieme controle.

22 Hiermee is tevens antwoord gegeven op het argument van de Commissie, dat de beweerde schending van artikel 95, eerste alinea, slechts kan worden opgeheven door afschaffing van het verlaagde tarief in het nationale kader. De Italiaanse Republiek heeft de keuze tussen afschaffing en handhaving, zulks

echter op voorwaarde dat zij, zo zij het laatste kiest, hetzelfde verlaagde tarief toepast op geregenereerde olie uit de andere Lid-Staten, waarvoor het bewijs van de regeneratie is geleverd, zodat elke vorm van discriminatie tussen het ingevoerde en het gelijksoortig nationale produkt wordt vermeden.

23 Gezien de onderlinge samenhang van het tweede en het derde argument moeten zij tezamen worden onderzocht. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat zij moeten worden verworpen.

24 Als het juist is dat de verlaging van de produktiebelasting gerechtvaardigd is wegens de hoge kostprijs van de regeneratie in vergelijking met die van de eerste raffinering, dan wordt aan deze gunstige fiscale regeling in geen enkel opzicht afbreuk gedaan door de verplichting bij de toepassing ervan artikel 95 EEG-Verdrag in acht te nemen. De belastingverlagingen voor de bedrijven die zich bezighouden met het regenereren van aardolieprodukten, worden immers niet in gevaar gebracht door de verplichting ze ook toe te passen op geregenereerde olie die uit de andere Lid-Staten wordt ingevoerd.

25 Evenmin aanvaardbaar is het argument van de Italiaanse regering, dat het bij de Italiaanse wet van 1962 — en inzonderheid artikel 12 daarvan — ingevoerde stelsel in feite vooruitloopt op de toepassing van richtlijn nr. 75/439 van 16 juni 1975, en dat de verlaging van de produktiebelasting de vergoeding vormt die de Lid-Staten krachtens artikel 13 van de richtlijn kunnen verlenen aan de bedrijven die zich bezighouden met het terugwinnen, verwijderen of regenereren van afgewerkte olie.

26 Het is niet nodig, in te gaan op de vraag of de Italiaanse Republiek al dan niet richtlijn nr. 75/439 heeft toegepast. Volstaan kan worden met op te merken, zoals hierboven reeds is gedaan, dat deze richtlijn niet ingrijpt in het recht van de Lid-Staten om een stelsel van binnenlandse belastingen in te voeren dat ook verlaagde tarieven omvat. Artikel 13 van de richtlijn staat de Lid-Staten toe vergoedingen te verlenen — zijn daartoe echter niet verplicht —, maar het waarschuwt dat die vergoedingen, zo zij worden verleend, geen belemmering voor het vrije goederenverkeer mogen opleveren. Bijgevolg hebben de Lid-Staten bij de uitvoering van de richtlijn de vrijheid, hetzij rechtstreeks vergoedingen aan de betrokken bedrijven te verlenen, hetzij op

geregenereerde olie een gunstiger belastingregeling toe te passen, hetzij ook beide systemen te combineren. Doch indien zij zich krachtens hun beoordelingsvrijheid ter zake uitspreken voor een stelsel van verlaging van de binnenlandse belastingen, dan hebben zij de consequenties van deze keuze te aanvaarden en erop toe te zien dat het gekozen stelsel zich verdraagt met de fundamentele regel van artikel 95 EEG-Verdrag, die fiscale discriminatie van ingevoerde produkten verbiedt.

27 Uit het voorgaande volgt dat de Italiaanse Republiek, door krachtens wet nr. 1852 van 31 december 1962 houdende wijziging van de fiscale regeling voor aardolieprodukten, bij de „imposta di fabbricazione" (binnenlandse produktiebelasting) op in Italië geproduceerde geregenereerde aardolieprodukten een ander tarief toe te passen dan bij de „sovraimposta di confine" (extra belasting aan de grens) op geregenereerde olie uit andere Lid-Staten, de ingevolge artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

28 Volgens artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten compenseren.

29 Gezien de onduidelijkheden die zowel in de administratieve als in de gerechtelijke fase van de procedure ten aanzien van de werkelijke strekking van de grieven van de Commissie hebben bestaan, acht het Hof termen aanwezig om de kosten te compenseren.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1. **Door krachtens wet nr. 1852 van 31 december 1962 houdende wijziging van de fiscale regeling voor aardolieprodukten, bij de „imposta die fabbricazione" (binnenlandse produktiebelasting) op in Italië ge-**

produceerde geregenereerde aardolieprodukten een ander tarief toe te passen dan bij de „sovraimposta di confine" (extra belasting aan de grens) op geregenereerde olie uit andere Lid-Staten, is de Italiaanse Republiek de ingevolge artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2. De kosten worden gecompenseerd.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 januari 1980.

De griffier
A. Van Houtte

De president
H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 15 NOVEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

I — Het gebruik van smeerolie zowel voor verbrandingsmotoren (motorolie) als voor een aantal industriële doeleinden (industriële olie) levert en grote hoeveelheid afval op in de vorm van afgewerkte olie. Een deel hiervan is te zeer vervuild om nog ergens bruikbaar voor te zijn en kan slechts worden opgeruimd door lozing in de natuur of door verbranding; de rest kan, eventueel na zuivering, worden gebruikt voor verwarmingsdoeleinden (stookolie voor raffinaderijen), of worden geregenereerd door distillatie of anderszins, teneinde nogmaals te worden gebruikt voor dezelfde doeleinden als nieuwe olie.

Dit alles geeft werk aan een winstgevende industrie. De markt voor smeerolie (motorolie) wordt enerzijds bevoorraad door raffinaderijen (het raffineren en de afzet van smeerolie gaan hand in hand) en anderzijds door smeeroliebedrijven

1 — Vertaald uit het Frans.