DOMSTOLENS DOM
2. april 1998 *

I sag C-213/96,

angående en anmodning, som Uudenmaan lääninoikeus (Finland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Outokumpu Oy,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 9, 12 og 95,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og R. Schintgen (refererende dommer) samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Outokumpu Oy ved advokat Arto Kukkonen, Helsinki

* Processprog: finsk.

— den finske regering ved afdelingschef, ambassadør Holger Rotkirch, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Jean-Marc Belorgey, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Allan Rosas og Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. juni 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Outokumpu Oy, den finske regering og Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. november 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 30. maj 1996, indgået til Domstolen den 25. juni 1996, har Uudenmaan lääninoikeus i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 9, 12 og 95.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag anlagt af Outokumpu Oy (herefter »Outokumpu«), der er moderselskab for den finske Outokumpu-koncern, til

prøvelse af en afgørelse fra Helsinki's distriktstoldkammer, hvorved dette har opkrævet afgift af import af elektricitet fremstillet i Sverige, som Outokumpu foretog i løbet af september 1995.

3 I henhold til § 1 i den finske Eräiden energialähteiden valmisteverosta annettu laki (lov nr. 1473/94 af 29.12.1994 om punktafgift af visse energikilder) skal der betales punktafgift til staten i form af grundafgift og tillægsafgift for stenkul, tørv, naturgas, elektricitet og tallolie. Ifølge § 2, nr. 4, i lov nr. 1473/94, skal der ved »elektricitet« forstås elektrisk energi, som henhører under pos. 2716 i toldtariffen.

4 I henhold til § 3 varetager toldvæsenet opkrævning af og fører tilsyn med punktafgift for de i lov nr. 1473/94 anførte produkter.

5 I henhold til § 4 i lov nr. 1473/94 skal der betales afgift i henhold til følgende afgiftstabel, som er bilagt loven (p = penni = 0,01 FIM):

Produkt	*Produkt-gruppe*	*Grundafgift*	*Tillægsafgift*
Stenkul, stenkulsbriketter og fast brændsel fremstillet af stenkul; brunkul	1	—	116,1 FIM/ton
Tørv	2	—	3,5 FIM/MWh
Naturgas, i gasformig tilstand	3	—	11,2 p/nm*
Elektrisk energi			
— fremstillet ved hjælp af atomkraft	4	1,5 p/kWh	0,9 p/kWh
— fremstillet ved hjælp af vandkraft	5	—	0,4 p/kWh
— importeret	6	1,3 p/kWh	0,9 p/kWh
Tallolie	7	18,55 p/kg	—

* Den afgift, som skal betales for naturgas i perioden 1.1.1995 — 31.12.1997, nedsættes med 50%.

6 I henhold til § 14, stk. 1, i lov nr. 1473/94 er følgende afgiftspligtige med hensyn til punktafgift af elektricitet:

1) den, som i Finland fremstiller elektricitet ved hjælp af atomkraft eller vandkraft

2) den, som i sin erhvervsvirksomhed aftager elektricitet fra Fællesskabet, eller som importerer elektricitet fra et område uden for Fællesskabet.

7 Punktafgift af elektricitet skal dog ikke betales af elektrisk energi, som fremstilles i generatorer med en mindre effekt end to megavoltampere (§ 14, stk. 2, i lov nr. 1473/94).

8 Fritaget for punktafgift er:

— tørv, der anvendes til fremstilling af elektricitet, hvis produktionen ikke overstiger 25 000 MWh pr. år (§ 7)

— elektricitet, som er fremstillet ved hjælp af atomkraft eller vandkraft, og som elproducenten selv eksporterer uden for Fællesskabet eller leverer til forbrug på et andet område inden for Fællesskabet end Finland (§ 16).

9 Det fremgår endelig af sagen, at elektricitet, der er fremstillet ved hjælp af visse industrielle affaldsprodukter, er undtaget fra anvendelsesområdet for lov nr. 1473/94.

10 I henhold til § 17 i lov nr. 1473/94 er alle personer, der er afgiftspligtige i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, forpligtet til at overholde de formaliteter, som er fastsat i den generelle lov om punktafgift (lov nr. 1469/94).

11 Det fremgår af lovforslaget, der blev fremsat i det finske parlament, at afgiftspålæggelsen af stenkul, elektricitet, naturgas, tørvesmuld, tørvebriketter og rå tallolie er begrundet i miljømæssige hensyn. Den samlede afgift på elektricitetsimporten er defineret således, at den modsvarer det gennemsnitlige indhold af afgiften af den i Finland fremstillede elektricitet, uden at der i beregningen er taget hensyn til afgiftsnedsættelser for tørv og naturgas.

12 Lov nr. 1473/94 trådte i kraft den 1. januar 1995.

13 Outokumpu har siden den 1. november 1995 importeret elektricitet fremstillet i Sverige i henhold til en aftale, som selskabet havde indgået med det svenske selskab Vattenfall AB.

14 De første leveringer på forsøgsbasis fandt sted mellem den 18. september 1995 og den 9. oktober 1995. For denne forsøgslevering indgav Outokumpu den 17. oktober 1995 en afgiftsangivelse for september 1995 til distriktstoldkammeret. I følgeskrivelsen til afgiftsangivelsen anførte Outokumpu, at selskabet anså opkrævningen af punktafgift på elektricitet af sine indførsler for at være i strid med EF-traktatens artikel 12 og 13, og at afgiften derfor ikke skulle betales.

15 Den 23. oktober 1995 traf Helsinki's distriktstoldkammer en afgørelse, hvorefter Outokumpu i henhold til § 4 i lov nr. 1473/94 var pligtig at betale en punktafgift af elektricitet på 1,3 p/kWh + 0, 9 p/kWh i overensstemmelse med afgiftstabellen, for så vidt angår importeret elektricitet.

16 Outokumpu har anlagt sag ved den forelæggende ret til prøvelse af afgørelsen fra Helsinki's distriktstoldkammer, idet selskabet gør gældende, at den punktafgift, som skal betales af importeret elektricitet, udgør en afgift med tilsvarende virkning som en forbudt told ved indførsel, der er i strid med traktatens artikel 9 og 12. Subsidiært har Outokumpu gjort gældende, at en sådan punktafgift er diskriminerende efter traktatens artikel 95, og har påstået afgiften nedsat til det laveste beløb, der opkræves af elektricitet produceret i Finland, dvs. 0 p/kWh, svarende til afgiften af den elektricitet, der er afgiftsfri eller ikke falder ind under anvendelsesområdet for lov nr. 1473/94.

17 Da den nationale ret er af den opfattelse, at afgørelsen af sagen må bero på en fortolkning af traktatens artikel 9, 12 og 95, har den besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Ifølge Finland's nationale retsforskrifter om energiafgift opkræves der i Finland punktafgift af indenlandsk fremstillet elektrisk energi, hvis beløb afhænger af el-fremstillingsmetoden. Af elektricitet, som er fremstillet ved hjælp af atomkraft, opkræves der i punktafgift 1,5 p/kWh i grundafgift og 0,9 p/kWh i tillægsafgift. Af elektricitet, som er fremstillet ved hjælp af vandkraft, opkræves der i punktafgift kun 0,4 p/kWh i tillægsafgift. Af elektricitet, som er fremstillet på anden måde, for eksempel ved hjælp af stenkul, opkræves der punktafgift på grundlag af den ved elektricitetsfremstillingen anvendte mængde råstof. Af elektrisk energi, som er fremstillet på andre måder, for eksempel i generatorer med en mindre effekt end to megavoltampere, opkræves der ifølge loven ikke punktafgift. Af importeret elektricitet opkræves der — uafhængigt af el-fremstillingsmetoden — i punktafgift 1,3 p/kWh i grundafgift og 0,9 p/kWh i tillægsafgift. Punktafgiften af elektricitet fastsættes således for importeret elektricitet på et andet grundlag end det, der gælder for indenlandsk fremstillet elektricitet. Opkrævning af punktafgifter, fastsat på grundlag af den ved energifremstillingen anvendte fremstillingsmetode, er ifølge lovens forarbejder begrundet i miljømæssige hensyn. Størrelsen af den afgift, der skal betales af importeret elektricitet, er på ingen måde fastsat på grundlag af den anvendte el-fremstillingsmetode. Den punktafgift, der skal betales af importeret elektricitet, er højere end den laveste punktafgift, der skal betales af indenlandsk fremstillet elektricitet, men lavere end den højeste punktafgift, der skal betales af indenlandsk fremstillet elektricitet. Punktafgift af importeret elektricitet betales af importøren, mens punktafgift af indenlandsk fremstillet elektricitet betales af den, som fremstiller elektriciteten.

1) Skal den ovenfor beskrevne punktafgift, der skal betales af importeret elektricitet, anses for at udgøre en afgift med tilsvarende virkning som en told ved indførsel i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 9 og 12 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?

2) Såfremt der ikke er tale om en afgift med tilsvarende virkning som told ved indførsel, skal den ovenfor beskrevne punktafgift, der skal betales af importeret elektricitet, da anses for at udgøre en afgift, der diskriminerer varer fra andre medlemsstater, jf. artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?«

18 Med disse spørgsmål, som bør behandles samlet, har den nationale ret anmodet Domstolen om at udtale sig om kvalifikationen i henhold til EF-traktatens artikel 9, 12 og 95, og i givet fald foreneligheden med disse bestemmelser, af en punktafgift, som pålægges indenlandsk fremstillet elektricitet efter differentierede satser afhængig af fremstillingsmetoden, mens den pålægges importeret elektricitet efter en enhedssats, der er højere end den laveste sats, men mindre end den højeste sats, der gælder for indenlandsk fremstillet elektricitet.

19 For så vidt angår kvalifikationen bemærkes, at det følger af fast retspraksis (jf. bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-90/94, Haahr Petroleum, Sml. I, s. 4085, præmis 19), at bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told og bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter ikke kan anvendes kumulativt, hvorfor en og samme afgift ikke samtidig kan henhøre under de to grupper, således som traktaten er opbygget.

20 Det følger endvidere af fast retspraksis (jf. bl.a. dommen i sagen Haahr Petroleum, a.st., præmis 20), at enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, er en afgift med tilsvarende virkning i den i EF-traktatens artikel 9, 12, 13 og 16 forudsatte betydning. En sådan byrde falder dog ikke ind under dette begreb, såfremt den er en del af en generel, intern afgiftsordning, der systematisk omfatter forskellige kategorier af varer efter objektive kriterier, der anvendes uden hensyn til varernes oprindelse. I så fald er byrden omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 95.

21 Det skal i denne forbindelse for det første fastslås, at en afgift, som den i hovedsagen omhandlede, er en del af en generel afgiftsordning, der ikke alene omfatter elektrisk energi, men også flere primære energikilder, såsom stenkulsprodukter, tørv, naturgas og tallolie.

22 Det bemærkes for det andet, at såvel importeret elektricitet som indenlandsk fremstillet elektricitet henhører under den samme afgiftsordning, og at punktafgiften opkræves af den samme myndighed, uanset hvor elektriciteten er fremstillet, og efter procedurer, der er fastsat ved en generel lovgivning om punktafgifter.

23 For det tredje skal det understreges, at denne punktafgift pålægges elektricitet, uanset om den har indenlandsk oprindelse eller er importeret, med undtagelse af den indenlandsk fremstillede elektricitet, som er produceret i generatorer med en mindre effekt end to megavoltampere, og af elektricitet fremstillet i små mængder ved hjælp af tørv. Under disse omstændigheder er det forhold, at punktafgiften, for så vidt angår den importerede elektricitet, skal betales af importøren og opkræves ved indførsel, ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at den pålægges det pågældende produkt på grund af dets overskridelse af grænsen.

24 Outokumpu har gjort gældende, at for at det kan antages, at afgiften på importerede produkter er et led i en generel, intern afgiftsordning, skal afgiften i henhold til Domstolens praksis (jf. dom af 31.5.1979, sag 132/78, Denkavit Loire, Sml. s. 1923, præmis 8) være pålagt de indenlandske produkter og de importerede produkter på samme stadium i omsætningen, og grundlaget for afgiftskravets stiftelse skal være det samme for de to kategorier af produkter.

25 Det bemærkes, at der i et tilfælde, som det i hovedsagen omhandlede, ikke kan udledes nogen forskel af det forhold, at der opkræves afgift af den importerede elektricitet på indførselstidspunktet, og af den indenlandsk fremstillede elektricitet på fremstillingstidspunktet, da disse to tidspunkter, når henses til elektricitetens kendetegn, svarer til det samme stadium i omsætningen, nemlig det tidspunkt, hvor elektriciteten ankommer til det nationale distributionsnet (jf. dom af 11.6.1992, forenede sager C-149/91 og C-150/91, Sanders Adour og Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, Sml. I, s. 3899, præmis 18).

26 Outokumpu har endvidere gjort gældende, at den i hovedsagen omtvistede punktafgift hverken pålægges importerede produkter og indenlandske produkter efter de

samme kriterier eller uafhængigt af deres oprindelse. Selskabet har anført, at indenlandsk fremstillet elektricitet pålægges en afgift efter forskellige satser, alt efter om elektriciteten er fremstillet ved hjælp af atomkraft eller vandkraft, eller kun afgiftsbelægges på råstofniveau og således reelt afgiftsfritages, mens importeret elektricitet udelukkende afgiftpålægges som endeligt produkt efter en enhedssats uanset fremstillingsmetoden. Afgiftsgrundlaget såvel som afgiftssatserne vil være forskellige alt efter, om der er tale om indenlandsk fremstillet eller importeret elektricitet.

27 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at en afgift, der fremstår som en intern afgift, kun kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, hvis reglerne om afgiften er således, at afgiften faktisk kun rammer importerede produkter med udelukkelse af indenlandske produkter (dom af 28.1.1981, sag 32/80, Kortmann, Sml. s. 215, præmis 18). Som det imidlertid fremgår af præmis 23 i nærværende dom, er dette ikke tilfældet med den i hovedsagen omtvistede punktafgift.

28 Domstolen har i øvrigt allerede udtalt, at det forhold, at varernes oprindelse bestemmer størrelsen af den afgift, der skal opkræves, ikke medfører, at afgiften falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 95 (dommen i sagen Haahr Petroleum, a.st., præmis 25).

29 Det må derfor fastslås, at en punktafgift som den i hovedsagen omhandlede, udgør en intern afgift i traktatens artikel 95's forstand og ikke en afgift med tilsvarende virkning som told i artikel 9 og 12's forstand.

30 For så vidt angår forenelighedeu af en sådan afgift med traktatens artikel 95 bemærkes for det første, at fællesskabsretten, som det fremgår af fast retspraksis, ikke på sit nuværende udviklingstrin begrænser den enkelte medlemsstats frihed til at indføre en differentieret afgiftsordning for visse produkter, også selv om disse må anses for lignende varer, jf. traktatens artikel 95, stk. 1, når dette sker efter objektive kriterier, såsom arten af de benyttede råstoffer eller den anvendte fremstillingsmetode. Sådanne afgiftsforskelle er imidlertid kun forenelige med fælles-

skabsretten, hvis de forfølger formål, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis den pågældende afgiftsordning er udformet således, at der ikke sker nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller nogen form for beskyttelse af konkurrerende indenlandsk fremstillede varer.

31 Traktatens artikel 95 er dog ikke til hinder for, at satsen for en intern afgift af elektricitet varierer efter fremstillingsmetoden eller de råstoffer, der er benyttet til dens fremstilling, såfremt denne differentiering er begrundet i hensyn til miljøet, som det fremgår af de præjudicielle spørgsmål, der er stillet af den nationale ret.

32 Herom har Domstolen udtalt i dommen af 20. september 1988 (sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8), at beskyttelsen af miljøet er et af Fællesskabets grundlæggende formål. Desuden har Fællesskabet efter ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union særligt til opgave at fremme en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet (EF-traktatens artikel 2), hvilket skal indebære indførelse af en miljøpolitik [EF-traktatens artikel 3, litra k)].

33 Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i sit forslag til afgørelse, er bl.a. el-energiproduktionens forenelighed med respekten for miljøet et vigtigt formål for Fællesskabets energipolitik.

34 Men hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en differentiering som den, der kendetegner afgiftsordningen i hovedsagen, er forenelig med reglen om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 95, bemærkes, at der i henhold til fast retspraksis foreligger en tilsidesættelse af denne bestemmelse, når afgiften på henholdsvis det importerede og det tilsvarende indenlandsk fremstillede produkt beregnes forskelligt og efter forskellige regler, således at det — selv om det kun

måtte ske i visse tilfælde — fører til et højere afgiftsbeløb for det importerede produkt (jf. dom af 26.6.1991, sag C-152/89, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3141, præmis 20).

35 Dette er imidlertid tilfældet, når importeret elektricitet, som distribueres via et nationalt net, i forbindelse med en differentieret afgiftsordning som den i hovedsagen omhandlede uanset fremstillingsmetoden pålægges en enhedsafgift, som er højere end den laveste afgift, der pålægges indenlandsk fremstillet elektricitet, som distribueres via det nationale net.

36 Den omstændighed, at indenlandsk fremstillet elektricitet i visse tilfælde pålægges en højere afgift end importeret elektricitet, har ingen relevans i denne sammenhæng, idet der for at efterprøve, om den pågældende ordning er forenelig med traktatens artikel 95, skal foretages en sammenligning mellem den afgift, der pålægges importeret elektricitet, og den lavere afgift, der pålægges indenlandsk fremstillet elektricitet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, a.st., præmis 21 og 22).

37 Den finske regering har anført, at på grund af elektricitetens kendetegn, der ikke gør det muligt at bestemme oprindelsen af og dermed fremstillingsmetoden for elektriciteten, når den først er ankommet til distributionsnettet, kan de differentierede satser, der anvendes på indenlandsk fremstillet elektricitet, ikke anvendes på importeret elektricitet. Regeringen har gjort gældende, at under disse omstændigheder er anvendelsen af en enhedssats, beregnet på en sådan måde, at den svarer til gennemsnitssatsen for indenlandsk fremstillet elektricitet, den eneste logiske og rimelige måde at behandle importeret elektricitet på.

38 Det bemærkes, at Domstolen allerede har haft lejlighed til at understrege, at praktiske vanskeligheder ikke kan begrunde, at der anvendes interne afgifter, som indebærer forskelsbehandling af varer med oprindelse i andre medlemsstater (jf. dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 47).

39 Selv om det på grund af elektricitetens kendetegn ganske vist kan vise sig overordentlig vanskeligt med sikkerhed at bestemme fremstillingsmetoden for den importerede elektricitet og dermed de primære energikilder, der er anvendt ved fremstillingen af denne, må det fremhæves, at den i hovedsagen omhandlede finske lovgivning ikke foreskriver nogen mulighed for importøren for at bevise, at den af ham importerede elektricitet er blevet fremstillet efter en bestemt fremstillingsmetode, for at drage fordel af den sats, der finder anvendelse på indenlandsk fremstillet elektricitet, der er fremstillet efter samme fremstillingsmetode.

40 Det bemærkes endvidere, at Domstolen allerede har udtalt, at selv om traktatens artikel 95, stk. 1, i princippet ikke forpligter medlemsstaterne til at ophæve objektivt begrundede forskelle mellem de interne afgifter, som efter national ret måtte gælde for indenlandske produkter, gælder dette ikke, når en sådan ophævelse er det eneste middel til at forhindre en direkte eller indirekte forskelsbehandling af indførte produkter (dom af 8.1.1980, sag 21/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1, præmis 16).

41 På grundlag af det ovenfor anførte må de stillede spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 95, stk. 1, er til hinder for, at en punktafgift, som henhører under en national afgiftsordning for energikilder, pålægges indenlandsk fremstillet elektricitet efter differentierede satser afhængig af el-fremstillingsmetoden, mens den pålægges importeret elektricitet uanset fremstillingsmetoden efter en enhedssats, som, selv om den er lavere end den højeste sats, der kan anvendes på indenlandsk fremstillet elektricitet, og selv om det kun måtte ske i visse tilfælde, fører til et højere afgiftsbeløb for importeret elektricitet.

Sagens omkostninger

42 De udgifter, der er afholdt af den finske regering, den franske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Uudenmaan lääninoikeus ved beslutning af 30. maj 1996, for ret:

EF-traktatens artikel 95, stk. 1, er til hinder for, at en punktafgift, som henhører under en national afgiftsordning for energikilder, pålægges indenlandsk fremstillet elektricitet efter differentierede satser afhængig af el-fremstillingsmetoden, mens den pålægges importeret elektricitet uanset fremstillingsmetoden efter en enhedssats, som, selv om den er lavere end den højeste sats, der kan anvendes på indenlandsk fremstillet elektricitet, og selv om det kun måtte ske i visse tilfælde, fører til et højere afgiftsbeløb for importeret elektricitet.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Schintgen

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn Murray

Edward Puissochet Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. april 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident