Mineralölerzeugnissen für die „imposta di fabbricazione" (inländische Fabrikationssteuer) auf in Italien hergestellte aufbereitete Mineralöle einen anderen Steuersatz beibehalten hat als für die „sovraimposta di confine" (Grenzzuschlag) auf aufbereitete Öle aus anderen Mitgliedstaaten.

2. Die Kosten werden gegeneinander aufgehoben.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Januar 1980.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 15. NOVEMBER 1979 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Die Anwendung von Schmierstoffen sowohl für den Betrieb von Verbrennungsmotoren (Motoröle) wie für gewisse industrielle Verwendungszwecke (Industrieöle) führt zu erheblichen Rückständen in der Form von Altölen. Zum Teil sind diese Altöle zu stark verunreinigt, um noch mit Gewinn verwertet werden zu können, und sie können nur durch Ableiten in die Umwelt oder durch Verbrennung beseitigt werden; zum Teil können sie entweder zum Zwecke der Erzeugung von Kalorien verfeuert werden (in Raffinerien verwendetes Heizöl), und zwar unverändert oder nach erfolgter Klärung, oder sie können durch Destillation oder auf andere Weise aufbereitet werden, um zu den gleichen Zwecken wie neue Öle wiederverwendet zu werden.

Diese Maßnahmen eröffnen einer einträglichen Industrie das Feld. Der Schmierstoffmarkt (Motoröle) wird zum Teil von den Raffinerien versorgt (wobei Raffinierung und Absatz der Schmierstoffe Hand in Hand gehen) und zum Teil von der Schmierstoffindustrie, die

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

von den Raffinerien bezogene Basisöle mit einem bestimmten Anteil aufbereiteter Öle vermischt.

Die mit der Aufbereitung befaßten Unternehmen, deren Produktionsanlagen und -kapazitäten im allgemeinen bescheiden sind, sammeln die Altöle, die ihnen als Rohstoff dienen, selbst, oder aber sie wenden sich an besondere Sammelfirmen, wobei den Besitzern, wenn es sich um Motoröle handelt, ein Übernahmepreis gezahlt wird. In den Mitgliedstaaten darf ganz überwiegend die Sammlung nur von demjenigen durchgeführt werden, der eine ordnungsgemäße behördliche Genehmigung zur Sammlung oder Aufbereitung besitzt. Häufig ist das Staatsgebiet in Exklusivsammelzonen unterteilt, wobei die Sammelfirmen mit den Aufbereitungsunternehmen Lieferverträge geschlossen haben.

Die Aufbereitungsunternehmen, deren Abnehmer die Schmierstoffindustrie ist, stellen ein Erzeugnis her, das mit den von den Raffinerien erzeugten neuen Ölen in Wettbewerb steht und diese zum Teil ersetzen kann. Die Wirksamkeit der Sammlung und Aufbereitung hängt von dem Preis der Altöle ab, die den Besitzern abgekauft werden, sowie von dem Preis, zu dem die Abgabe an die Schmierstoffindustrie erfolgt. Der den Besitzern gezahlte Übernahmepreis ist der Hauptbestandteil der Aufbereitungskosten und damit der Gestehungskosten für das aufbereitete Öl. Bei der derzeitigen Lage des Schmierstoffmarktes und in Anbetracht der starken Stellung der Raffinerien sind die Absatzmärkte für aufbereitete Öle in den Mitgliedstaaten begrenzt. Ein weiteres Kostenelement stellen allerdings die Steuerbegünstigungen dar, die unter Umständen von der öffentlichen Hand gewährt werden — ein Verfahren, auf das häufig zurückgegriffen wird, um die Sammlung und Aufbereitung zu fördern. Dieser Anreiz ist im übrigen erforderlich, um ein System zum Ausgleich der Sammel- und Transportkosten zu errichten. Solange keine Verpflichtung der Altölbesitzer zur Ablieferung besteht und solange die Struktur dieses Wirtschaftsbereichs so bleibt, wie sie derzeit ist, ermöglicht nur ein solcher Anreiz die Sammlung in den Gebieten, in denen die Absatzmöglichkeiten gering und die Sammelkosten hoch sind, was in bestimmten Mitgliedstaaten der Fall ist.

Die Sammlung und Aufbereitung von Altölen sind also von Bedeutung, weil sie die Beseitigung von Abfällen ermöglichen, die die große Gefahr der Umweltverschmutzung heraufbeschwören, und für ein Recycling von Erzeugnissen sorgen, die aus natürlichen Bodenschätzen gewonnen werden, welche nur begrenzt vorhanden sind und fast ausschließlich außerhalb des Gemeinschaftsgebietes vorkommen. Aus dieser Sicht kommt einem Beitrag zum Kampf gegen die Umweltverschmutzung ohne weiteres die Bedeutung eines Beitrages zur Entwicklung des wirtschaftlichen Fortschritts zu. Indessen wurde bis vor kurzem nur ein Teil der verfügbaren Altöle gesammelt, und die gesammelten Mengen enthielten nur einen geringen Anteil an Industrieölen. Unter dem Druck der Rohstoffknappheit und ökologischer Bedenken beginnt sich diese Lage zu ändern. Die Behörden greifen in der Tat mehr und mehr ein, um sicherzustellen, daß die Sammlung möglichst rationell erfolgen kann.

II — Der Rückgriff auf einen derartigen Anreiz ist auch von den Gemeinschaftsbehörden vorgesehen worden. Die im Rat versammelten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten sind am 5. März 1973 übereingekommen, daß die Bemühungen um eine Harmonisierung nicht die Verabschiedung der für einen besseren Umweltschutz unerläßlichen

Maßnahmen verzögern sollten. Die Richtlinie 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten ein einheitliches System der Sammlung oder Beseitigung von Altölen, gegebenenfalls in der Form der Wiederverwendung, d. h. der industriellen Aufbereitung oder Verbrennung zu anderen Zwecken als denen der Vernichtung, errichten, das durch ein Finanzierungsverfahren ergänzt wird, um die den hierfür zugelassenen Unternehmen bei ihrer Tätigkeit entstehenden Kosten abzudecken.

Es liegt allerdings auf der Hand, daß der ungeordnete Gebrauch dieses Anreizes durch die Mitgliedstaaten geeignet ist, den freien Wettbewerb der Unternehmen, die Altöle sammeln und aufbereiten, sowie den freien Warenverkehr mit aufbereiteten Ölen einzuschränken.

Dieses Problem der nichtdiskriminierenden Anwendung von steuerlichen Maßnahmen im Bereich der Umweltschutzpolitik und der Politik des sparsamen Umgangs mit Rohstoffen ist der Kern der Rechtssache, mit der Sie hier befaßt sind.

III — In Italien wird die Herstellung von Erdölerzeugnissen durch das seither mehrfach geänderte „Decreto legge" [gesetzesvertretende Verordnung] Nr. 334 vom 28. Februar 1939 geregelt. Nach diesem Decreto legge bedarf es hierzu insbesondere einer Erlaubnis, die vom Ufficio Tecnico delle Imposte di Fabbricazione erteilt wird. Auf die Erdölerzeugnisse wird eine inländische Steuer mit der Bezeichnung „imposta interna die fabbricazione" erhoben. Auf eingeführte Erzeugnisse wird an der Grenze die gleiche Steuer erhoben.

Um die Wiederverwendung von bereits einmal gebrauchten Erdölerzeugnissen zu fördern, schreibt Artikel 12 Absatz 1 des italienischen Gesetzes Nr. 1852 vom 31. Dezember 1962 vor:

„Wer beabsichtigt, mit welchem Mittel oder Verfahren auch immer, Erdölerzeugnisse aus gleichartigen, bereits innerhalb des Staatsgebietes gebrauchten Erzeugnissen zu gewinnen, unterliegt mit allen Rechtsfolgen den Vorschriften des Regio decreto legge Nr. 334 vom 28. Februar 1939, ersetzt durch das Gesetz Nr. 739 vom 2. Juni 1939, und seinen späteren Änderungen, sowie im Hinblick auf die gewonnenen Erzeugnisse den Vorschriften des Decreto legge Nr. 271 vom 5. Mai 1957, nach Änderungen ersetzt durch das Gesetz Nr. 474 vom 2. Juli 1957, über den Handelsverkehr und die Lagerung."

Absatz 2 bestimmt:

„Auf die gewonnenen Erzeugnisse wird die Imposta interna die fabbricazione in Höhe von 25 % des für jede Art dieser Erzeugnisse festgesetzten Steuersatzes erhoben."

In dem Zeitraum zwischen der Anrufung des Gerichtshofes durch die Kommission und der Eröffnung der mündlichen Verhandlung hat die Vertragsverletzung durch Italien, die die Kommission von Ihnen festgestellt sehen möchte, ein erheblich geringeres Ausmaß angenommen. „In Auslegung der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission vom 10. Januar 1978" hat deren Bevollmächtigter knapp eine Woche vor Eröffnung der mündlichen Verhandlung wissen lassen, daß der der Italienischen Republik vorgeworfene Verstoß ausschließlich in der steuerlichen Regelung des Artikels 12 des genannten Gesetzes für die erwähnten aufbereiteten Erdölerzeugnisse bestehe. Ich werde daher den Rechtsstreit so behandeln, wie er sich heute darstellt.

In der Hauptsache geht es der Kommission darum, daß die steuerliche Diskriminierung der aus den anderen Mitgliedstaaten eingeführten (mit dem vollen Satz belasteten) Erzeugnisse, und zwar

auch der aufbereiteten, gegenüber den (mit 25 % des vollen Satzes belasteten) aufbereiteten inländischen Erdölerzeugnissen (Schmierstoffen), die aus gleichartigen, bereits innerhalb des Staates gebrauchten Erzeugnissen gewonnen wurden, den Bestimmungen von Artikel 95 Absatz 1 des EWG-Vertrages widerspreche. Kurz, die Kommission wirft Italien vor, die günstigere nationale Regelung nicht auf eingeführte Erzeugnisse zu erstrecken, wenn diese aufbereitet seien, da beide Kategorien nicht nur gleichartig, sondern identisch seien.

IV — Gleich zu Beginn möchte ich feststellen, daß die Erklärungen der italienischen Regierung mich vollkommen überzeugt haben.

Zum ersten ist die Gewährung bestimmter Vergünstigungen für inländische Erzeugnisse durch die besondere Natur des Aufbereitungsverfahrens gerechtfertigt, das bestimmten wirtschaftlichen und auch ökologischen Erfordernissen genügt.

Nach Artikel 13 der Richtlinie 75/439 des Rates können derartige Vergünstigungen in der Gestalt von Zuschüssen für die erbrachten Dienstleistungen gewährt werden, die allerdings „weder zu nennenswerten Wettbewerbsverzerrungen führen noch künstliche Handelsströme schaffen" dürfen.

Die Mittel für diese Zuschüsse können „unter anderem" durch eine Abgabe auf die Erzeugnisse, durch deren Verwendung Altöle entstehen, *oder auf Altöle selbst* aufgebracht werden. In diesem Zusammenhang ist es durchaus bemerkenswert, daß in dem vom Rat beschlossenen Text nicht der Vorschlag der Kommission aufgegriffen worden ist, wonach Maßnahmen mit *steuerlichem* Charakter (Befreiungen) *ausgeschlossen* sein sollten, da diese eine Anpassung der Vergütungen je nach Gebiet oder Unternehmen nicht zuließen. Es ist beinahe unnötig, darauf hinzuweisen, daß die Kommission diese Richtlinie des Rates nicht angegriffen hat.

Die Mitgliedstaaten konnten demnach auch steuerliche Maßnahmen (Angaben oder Befreiungen) ergreifen, um die für die Aufbereitung gewährten Vergünstigungen zu finanzieren. In der Bundesrepublik Deutschland war bereits durch Gesetz vom 23. Dezember 1968 ein Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung errichtet worden. Im Rahmen dieser öffentlichen Einrichtung erhalten Unternehmen, die gebrauchte Schmieröle sammeln und verbrennen oder aufbereiten, einen Zuschuß in Höhe der Differenz zwischen den ihnen entstehenden Kosten und den Einnahmen aus ihren Verkäufen, unter Berücksichtigung eines angemessenen Gewinns. Die Mittel für diese Zuschüsse werden durch eine Ausgleichsabgabe aufgebracht, der die in den Verkehr gebrachten Schmieröle unterliegen.

In Frankreich sind aufbereitete Schmieröle von der speziell auf neue Schmieröle erhobenen Abgabe befreit.

In Italien beträgt, wie wir gesehen haben, die Imposta di fabbricazione für aufbereitete Öle, die aus gesammelten Altölen gewonnen werden, nur 25 % des für erstmals raffinierte Erzeugnisse geltenden Steuersatzes. In diesem Land ist das Aufkommen an Abgaben, die auf Schmierölen lasten, am höchsten (2 % des Steueraufkommens bei Mineralölen, während es, jedenfalls bis vor kurzem, in Dänemark und Irland keine Besteuerung gab), und dies erklärt vielleicht die Initiative, die die Kommission ergriffen hat.

Der am 9. August 1973 von der Kommission dem Rat vorgelegte Vorschlag einer Richtlinie über die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Mineralöle enthält besondere Bestimmungen, damit

die gewünschte Harmonisierung die Durchführung von steuerlichen Maßnahmen nicht verhindert, die es erlauben, eine angemessene Lösung für das Problem der rückständigen Öle zu finden (Artikel 6 und 18).

In diesem Zusammenhang weist die italienische Regierung darauf hin, daß die Kommission in diesem auf Artikel 99 des Vertrages gestützten Vorschlag selber feststellt, daß „der freie Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten und ein System, das sicherstellt, daß die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht werden, ... *nur* durch eine auf Gemeinschaftsebene erfolgende Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Mineralöle erreicht werden [können]" und daß, „um gleiche Wettbewerbsbedingungen auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen, ... die Kontroll- und Erhebungsmodalitäten der Verbrauchsteuer in den Mitgliedstaaten soweit nötig harmonisiert werden [müssen]".

Zum zweiten ist für die Gewährung eines Zuschusses oder für die Nichterhebung von Abgaben die Beachtung strenger Bedingungen erforderlich, deren Kontrolle dadurch sichergestellt werden muß, daß der gesamte Produktionsablauf einer ständigen Überwachung unterliegt. Für die eingeführten Erzeugnisse gibt es derzeit kein Mittel (Ursprungsbescheinigung oder ähnliches), das es erlauben würde, sich über die Bedingungen, unter denen sie aufbereitet worden sind, Gewißheit zu verschaffen. Wie die italienische Regierung in ihrer am 15. Oktober 1979 eingegangenen Antwort auf die ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen ausführt (S. 13), ist es unmöglich, neue Öle von aufbereiteten Ölen zu unterscheiden. Darüber hinaus bestünde bei Anwendung der italienischen Steuerermäßigung auf nach Italien eingeführte Schmierstoffe die Gefahr, daß diese doppelt begünstigt würden, wenn in dem Mitgliedstaat, aus dem der eingeführte Schmierstoff stammt, eine gleichartige Steuerermäßigung wie die in Italien bestehende gewährt würde. Da es nicht möglich ist, die aufbereiteten Erzeugnisse, die in den Genuß der Steuerermäßigung kommen können, zu identifizieren, ist es mithin ausgeschlossen, die Steuerbefreiung für eingeführte Erzeugnise zu gewähren.

Schließlich räumt die Kommission selbst ein, daß, von zwei Ausnahmen (Bundesrepublik Deutschland und Dänemark) abgesehen, kein Mitgliedstaat Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 erlassen hat, und die Kommission hat keinerlei Nachweis dafür erbracht, daß diese Erzeugnisse nach dem derzeitigen Stand der Dinge in steuerlicher Hinsicht in allen Mitgliedstaaten einer einheitlichen Regelung unterliegen.

V — Zum Abschluß dieser Untersuchung ist festzustellen, daß die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu Unterschieden in der Besteuerung von inländischen aufbereiteten Schmierstoffen und von gleichartigen eingeführten Erzeugnissen führen können und daß diese Unterschiede geeignet sind, das Funktonieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinflussen und Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen.

Indessen darf der Abbau dieser Ungleichheiten keinesfalls zur Gefährdung des Umweltschutzes, im vorliegenden Fall der Beseitigung und Aufbereitung von Altölerzeugnissen, führen — Vorhaben, die schon jetzt Teil des positiven Gemeinschaftsrechts sind.

Da es keine einheitliche Anwendung der auf Gemeinschaftsebene vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen gibt, kann man also auch nicht ausschließlich aufgrund von Artikel 95 die sofortige Abschaffung der noch auf nationaler Ebene

gewährten steuerlichen Anreize verlangen, ohne daß sich hieraus eine gefährliche Situation für den Umweltschutz, ja sogar für die Energiepolitik ergibt.

Es wäre in jeder Hinsicht voreilig, Italien einen Vertragsverstoß anzulasten, während die Gemeinschaftsbehörden und die Mitgliedstaaten die Arbeiten an einer neuen Regelung aufgenommen haben, die die vollständige Beseitigung von Altölen und die Reorganisation dieses Bereichs auf einer vernünftigen Basis erlauben soll.

Ich beantrage daher, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.