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.

som opblander indkøbt råolie fra raffinaderierne med en vis mængde regeneret olie.

De virksomheder, som foretager regenerationen, har i almindelighed små installationer og en begrænset produktionskapacitet. De indsamler selv de brugte olieprodukter, som udgør deres råstof, eller de henvender sig til særlige indsamlingsfirmaer, hvor de erlægger et vist beløb for overtagelse af brugt motorolie.

I medlemslandene er hovedreglen, at indsamling kun må foretages af virksomheder, der har fået autorisation til indsamling eller regeneration. Ofte er hele det nationale område inddelt i indsamlingszoner med eneret for en enkelt virksomhed, der ved leveringskontrakter er forpligtet over for regenerationsvirksomhederne.

Regenerationsvirksomhederne, hvis aftagere er smøremiddelindustrien, fremstiller et produkt, der kan konkurrere med og delvis substituere nye olieprodukter fra raffinaderierne. Lønsomheden ved indsamlings- og regenerationsvirksomhed afhænger af prisen på de indkøbte brugte olieprodukter og af salgsprisen over for smøremiddelindustrien. Prisen for indkøb af brugt olie er den væsentligste bestanddel af omkostningerne ved regenerationsvirksomheden og således også af udsalgsprisen på regenereret olie. På smøreoliemarkedet er forholdet i øjeblikket det, at afsætningen af regenererede olier i medlemslandene er ringe på grund af raffinaderiernes stærke markedsstilling. Men en anden ting, som berører prisdannelsen, er eventuelle afgiftsmæssige fordele, som myndighederne ofte indrømmer for at fremme indsamling og regeneration af olieprodukter. Denne tilskyndelse er i øvrigt nødvendig for at opbygge et system til neutralisering af omkostningerne ved indsamlingen og transporten. Så længe der ingen pligt er til aflevering af brugte olier, og markedets struktur forbliver, som det er i dag, er en sådan tilskyndelse det eneste, der gør indsamling mulig i de områder, hvor afsætningsmulighederne er beskedne, og hvor indsamlingsomkostningerne er betydelige, således som det er tilfældet i visse medlemslande.

Indsamling og regeneration af brugt olie må således tillægges stor betydning, fordi der herved bortskaffers affald, som udgør en alvorlig fare for miljøforurening, og fordi der herved sker en recirkulering af et produkt, der hidrører fra et naturligt råstof, hvis forekomst er begrænset, og som næsten udelukkende forefindes uden for Fællesskabets landområder. Ud fra dette synspunkt kan et bidrag til kampen mod miljøforurening givetvis betragtes som et bidrag til økonomisk vækst. Indtil for ganske nylig blev der imidlertid kun indsamlet en del af den brugte olie, der forefindes, og de mængder omfattede kun en lille del af den industrielle olie. Under indtryk af knapheden på olie og miljømæssige overvejelser er denne situation nu ved at forandre sig. Myndighederne griber nu ofte ind for at sikre en så rationel indsamling som mulig.

II — Også fællesskabsmyndighederne har forudset denne tilskyndelse. Forsamlet i Rådet den 5. marts 1973 blev medlemslandenes regeringsrepræsentanter enige om, at bestræbelserne på harmonisering ikke måtte forsinke helt nødvendige foranstaltninger for en bedre

miljøbeskyttelse. Rådsdirektiv 75/439 af 16. juni 1975 bestemmer, at medlemslandene skal harmonisere deres regler for indsamling eller borskaffelse, i givet fald som genanvendelse, dvs. regeneration eller industriel forbrænding i andre øjemed end destruktion, og medlemsstaterne skal herved også indføre et system til at dække udgifterne for de herved autoriserede virksomheder.

Det er dog klart, at en ukoordineret anvendelse af støtten til denne tilskyndelse i medlemslandene kan begrænse den frie konkurrence for de virksomheder, der indsamler og regenererer affaldsolie, og begrænse den frie handel med regenererede olieprodukter.

Det er dette problem — anvendelsen af ikke-diskriminatoriske fiskale midler i miljøbeskyttelsespolitikken og den økonomiske politik angående råstofferne — som er kernepunktet i nærværende retssag.

III — I Italien er fremstillingen af mineralolieprodukter reguleret af et lovdekret nr. 334 af 28. februar 1939, der dog gentagne gange er ændret. Ifølge dette lovdekret er denne produktion især kendetegnet ved et licenssystem, der administreres af Ufficio Tecnico delle Imposte di Fabbricazione. Olieprodukterne pålægges samme »imposata interna di fabbricazione«. Indførte produkter pålægges samme afgift ved grænsen.

For at stimulere til genanvendelse af olieprodukter, som allerede har været brugt én gang, fastsætter den italienske lov nr. 1852 af 31. december 1962 i artikel 12, stk. 1, følgende:

»Enhver virksomhed, som, uanset fremstillingmetode eller middel, har til hensigt at frembringe mineralolieprodukter hidrørende fra produkter af samme art, som allerede har været anvendt inden for det nationale territorium, er uden videre omfattet af bestemmelserne i »Regio decreto legge« af 28. februar 1939, senere lov nr. 739 af 2. juni 1939, og de seneste heri gennemførte ændringer, såvel som af reglerne vedrørende omsætning og opbevaring af færdige produkter i lovdekret nr. 271 af 5. maj 1957, nu lov nr. 474 af 2. juli 1957 med ændringer«.

Stk. 2 bestemmer:

»De færdige produkter pålægges en imposata interna di fabbricazione, der udgør 25 % af den fulde afgift for tilsvarende produkter«.

Det brud på traktaten, som Kommissionen anmoder Domstolen om at fastslå, at Italien har foretaget, er blevet betydeligt mildere i perioden mellem sagens tingfæstning og den mundtlige forhandling. »Fortolkende Kommissionens begrundede udtalelse af 10. januar 1978« har Kommissionens repræsentant mindre end en uge før begyndelsen af den mundtlige forhandling meddelt, at det traktatbrud, der gøres gældende over for Den italienske Republik, udelukkende vedrører afgiftsordningen for de regenererede olieprodukter i artikel 12, stk. 2, i førnævnte lov. Jeg skal derfor behandle tvistemålet således, som det foreligger i dag.

Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den forskelsbehandling af på den ene side nationale mineralolieprodukter (smøreolier), der er regenereret af produkter af samme art, men allerede

anvendt én gang inden for landets grænser (afgiftsbelagt med 25 %) og på den anden side af dem, selv regenererede produkter, som indføres fra andre medlemslande (belagt med fuld afgift), er i strid med artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten. Dvs. Kommissionen bebrejder Italien, at indførte produkter, der har været genstand for regeneration, ikke er omfattet af den mere fordelagtige nationale behandling, selv om der ikke blot er tale om lignende, men fuldstændigt identiske produkter.

IV — Jeg skal med det samme sige, at den italienske regerings argumenter fuldstændigt har overbevist mig.

For det første er visse fordele til nationale produkter berettiget af regenerations-processens særlige beskaffenhed, som opfylder et vist antal økonomiske og miljømæssige hensyn.

I medfør af artikel 13 i rådsdirektiv nr. 75/439 kan disse fordele bestå i »godtgørelse«, som dog ikke må »skabe betydelige fordrejninger af konkurrencevilkårene eller kunstige handelsmønstre for produkter«.

Godtgørelsen kan »bl.a.« finansieres ved afgifter, der pålægges de produkter, som efter anvendelse omdannes til olieaffald, *eller selve olieaffaldet.* Det er i denne forbindelse bemærkelsesværdigt, at de af Rådet vedtagne regler ikke bibeholdt Kommissionens forslag, hvorefter *afgiftsmæssige* foranstaltninger (fritagelser) blev *udelukket,* idet sådanne regler ikke tillader variationer i godtgørelsens størrelse efter region eller virksomhed. Det er vel overflødigt at bemærke, at Kommissionen ikke har anfægtet dette rådsdirektiv.

Herefter kunne medlemslandene benytte sig af afgiftsmæssige midler (afgifter eller fritagelser) for at finansiere de fordele, som tilstås regenerationsvirksomheder. I Forbundsrepublikken var der allerede ved en lov af 28. december 1968 om indsamling og bortskaffelse af brugte smøreolier blevet indført en »fond« til fjernelse af brugt olie. Fra denne fond modtager de virksomheder, som indsamler, forbrænder eller regenererer brugte smøreolier, et tilskud, der svarer til forskellen mellem omkostningerne og produktets salgsværdi, idet der indregnes en rimelig avance. Disse tilskud finansieres ved en særlig afgift af salget af smøreolier.

I Frankrig er regenererende smøreolier fritaget for den særlige afgift, som pålægges nye smøreolier.

I Italien andrager den imposata di fabbricazione, som pålægges regenererede olier, der er fremstillet ved hjælp af indsamlet affaldsolie, som nævnt kun 25 % af den sats, der gælder for produkter, som kun har været raffineret en gang. Italien er det land, hvor provenuet fra forbrugsafgifter på smøreolier er størst (2 % af provenuet hidrører fra smøreolie, mens disse produkter, i hvert fald indtil for nylig ikke har været beskattet i Danmark og Irland), hvilket måske giver en forklaring på Kommissionens initiativ.

Direktivforslaget, som Kommissionen fremlagde i Rådet den 9. august 1973 med henblik på at harmonisere afgifterne på mineralolier, indeholder bestemmelser, der særligt skal sørge for, at den

ønskede harmonisering ikke bliver til hinder for fiskale forholdsregler, som skal gøre det muligt at finde en passende løsning på problemet med affaldsolier (artiklerne 6 og 18).

I denne sammenhæng har den italienske regering gjort opmærksom på, at i dette forslag, som støttes på traktatens artikel 99, giver Kommissionen selv udtryk for, at de frie varebevægelser i medlemslandene såvel som et system, der sikrer, at konkurrencevilkårene ikke forvrides for disse produkter, *kun* kan virkeliggøres ved en harmonisering på fællesskabsplan af de afgifter, som pålægges forbruget af mineralolier, og lige konkurrencevilkår i Fællesskabet kun kan sikres, såfremt de forhold, hvorunder afgiften opkræves og kontrolleres, i fornødent omfang harmoniseres i medlemslandene.

For det andet må der for tilkendelse af en godtgørelse eller fritagelse for en afgift stilles strenge betingelser, hvis opfyldelse må sikres ved etablering af en løbende kontrol af hele produktionskredsløbet. For indførte produkter er der for tiden ingen midler (oprindelsescertifikat eller lignende), hvormed man kan forvisse sig om de betingelser, hvorunder disse produkter er blevet regenereret. Som den italienske regering har forklaret i sit svar af 15. oktober 1979 på spørgsmål, som Domstolen stillede den (s. 13), er det umuligt at skelne mellem ny og regenereret olie. Hvis en lignende afgiftslettelse, som den der gælder i Italien, også anvendes i det medlemsland, hvorfra den i Italien indførte smøreolie hidrører, ville den italienske afgiftslettelse endvidere give denne smøreolie en dobbelt fordel. Da det således er umuligt at sige, hvilke produkter der har været pålagt en nedsat afgift, er det umuligt at lade indførte produkter være fritaget.

Endelig har Kommissionen selv tilkendegivet, at ingen medlemslande bortset fra to (Forbundsrepublikken Tyskland og Danmark) har truffet foranstaltninger med henblik på at anvende rådsdirektivet af 15. juni 1975, og Kommissionen har på ingen måde godtgjort, at disse produkter på indeværende udviklingstrin er undergivet en ensartet afgiftsmæssig regulering i alle medlemslande.

V — Ved afslutningen af denne gennemgang må det konstateres, at forskelligheder i de nationale miljølovgivninger kan bevirke forskellige afgiftssatser for indenlandske regenererede smøreolier og for tilsvarende indførte produkter. Disse forskelle kan påvirke det fælles marked og fremkalde konkurrenceforvridning.

Fjernelsen af disse forskelle må dog på ingen måde bevirke, at milføbeskyttelsen, i dette tilfælde bortskaffelse og regeneration af brugte olieprodukter, bringes i fare, idet disse mål allerede i dag udgør en del af den positive fællesskabsret.

I mangel af ensartede retningslinjer for støtte på fællesskabsplan kan det derfor ikke, alene med hjemmel i artikel 95, kræves, at de økonomiske tilskyndelser,

som endnu eksisterer på nationalt niveau, fjernes, uden at der herved ville opstå en situation, der ville true såvel miljøbeskyttelsen som energipolitikken.

Det ville derfor under alle omstændigheder være for tidligt at fastslå, at Italien har begået traktatbrud, når nye regler for bortskaffelse af affaldsolie og om en reorganisering af dette område på et mere fornuftigt grundlag allerede er under opbygning af Fællesskabets myndigheder og af medlemsstaterne.

Jeg skal derfor foreslå, at Italien frifindes, og at Kommissionen afholder sagens omkostninger.