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.

die het van de raffinaderijen gekochte basisprodukt vermengen met een bepaalde hoeveelheid geregenereerde olie.

De bedrijven die zich bezighouden met het regenereren en die doorgaans een bescheiden bedrijfsruimte en produktiecapaciteit hebben, zorgen ofwel zelf voor het inzamelen van de afgewerkte olie die zij als grondstof gebruiken, of laten dit door inzamelbedrijven doen. Voor zover het om motorolie gaat wordt deze tegen en bepaalde prijs overgenomen. In de Lid-Staten mag de inzameling meestal alleen geschieden door degenen die een overheidsvergunning voor het inzamelen en regenereren bezitten. Vaak ook is het land verdeeld in exclusieve inzamelzones, waarbij de inzamelbedrijven met de regenereratiebedrijven leveringsovereenkomsten hebben gesloten.

De regeneratiebedrijven, die de smeermiddelenindustrie als afnemer hebben, vervaardigen een produkt dat concurreert met, en ten dele een vervangingsprodukt is voor de door de raffinaderijen geproduceerde nieuwe olie. De rentabiliteit van het inzamelen en regenereren is afhankelijk van de prijs die aan de bezitters van de afgewerkte olie wordt betaald, en van de verkoopprijs die van de afnemers wordt verkregen. De overnameprijs die voor de afgewerkte olie wordt betaald, is het basiselement van de regeneratiekosten en dus van de kostprijs van geregenereerde olie. Bij de huidige situatie op de markt van smeermiddelen en de sterke positie van de raffinaderijen, zijn de afzetmogelijkheden voor geregenereerde olie in de Lid-Staten beperkt. Een andere kostenfactor wordt echter gevormd door eventuele belastingfaciliteiten, die de overheid vaak verleent om het inzamelen en regenereren te bevorderen. Deze stimulans is trouwens noodzakelijk voor het opzetten van een vereveningsstelsel voor de inzamelings- en vervoerkosten. Zolang de bezitters van afgewerkte olie niet verplicht zijn dit produkt te leveren en zolang er geen verandering komt in de huidige structuur van deze sector, maakt alleen een dergelijke prikkel de inzameling mogelijk in gebieden waar het aantal verkooppunten beperkt is en de inzamelingskosten hoog, hetgeen in een aantal Lid-Staten het geval is.

Het inzamelen en regenereren van afgewerkte olie is dus van belang omdat het de mogelijkheid biedt afval te verwijderen dat een ernstig gevaar voor het milieu vormt, en de regeneratie te verzekeren van een produkt vervaardigd uit een grondstof waarvan de voorraad beperkt is en die vrijwel uitsluitend wordt gevonden buiten het gebied van de Gemeenschap. In dit opzicht kan een bijdrage aan de bestrijding van de milieuvervuiling stellig worden beschouwd als een bijdrage aan de economische vooruitgang. Tot voor kort werd echter slechts een gedeelte van de beschikbare afgewerkte olie ingezameld en omvatten de ingezamelde hoeveelheden slechts een klein deel van de industriële olie. Onder druk van de schaarste en uit overwegingen van milieubescherming komt hierin geleidelijk verandering. Meer en meer worden van overheidswege maatregelen genomen om een zo rationeel mogelijke inzameling te waarborgen.

II — Ook de communautaire overheid heeft het gebruik van de stimulans geregeld. De vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, zijn op 5 maart 1973 overeengekomen dat het streven naar harmonisatie niet mag leiden tot vertraging bij het nemen van de nodige maat-

regelen voor een betere bescherming van het milieu. Richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194 van 1975, blz. 21), bepaalt dat de Lid-Staten een geharmoniseerd stelsel invoeren voor het inzamelen of verwijderen, eventueel door opnieuw gebruik van de afgewerkte olie, dat wil zeggen door industriële regeneratie of verbranding voor andere doeleinden dan vernietiging, met daarnaast een financieringsregeling om de operatiekosten te dekken van de bedrijven die over een vergunning beschikken.

Het is echter duidelijk dat een ongecoördineerd gebruik van de fiscale stimulans door de Lid-Staten kan leiden tot een beperking van de mededingingsvrijheid van de inzamelings- en regeneratiebedrijven en van het vrije verkeer van geregenereerde olie.

De vraag hoe dit belastinginstrument zonder discriminatie kan worden ingezet bij het milieubeschermingsbeleid en het economisch beleid ten aanzien van grondstoffen, is de kern van de u thans voorgelegde zaak.

III — In Italië is de produktie van aardolieprodukten geregeld bij besluitwet nr. 334 van 28 februari 1939, nadien herhaaldelijk gewijzigd. Volgens deze besluitwet is voor deze produktie onder meer een vergunning vereist, afgegeven door het Ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione. Aardolieprodukten zijn onderworpen aan een binnenlandse produktiebelasting (imposte interna di fabbricazione). Bij ingevoerde produkten wordt deze belasting aan de grens geheven.

Om het hergebruik van afgewerkte aardolieprodukten te bevorderen, bepaalt artikel 12, eerste alinea, van de Italiaanse wet nr. 1852 van 31 december 1962:

„Hij die voornemens is, op enigerlei wijze of door middel van welk procédé ook, aardolieprodukten te winnen uit gelijksoortige, op het nationale grondgebied reeds gebruikte produkten, is, met alle rechtsgevolgen van dien, onderworpen aan de bepalingen van de koninklijke besluitwet nr. 334 van 28 februari 1939, omgezet in wet nr. 739 van 2 juni 1939, en aan alle latere wijzigingen daarvan, alsmede aan verplichtingen inzake het verkeer en de opslag van de gewonnen produkten, overeenkomstig besluitwet nr. 271 van 5 mei 1957, na wijziging omgezet in wet nr. 474 van 2 juli 1957."

Artikel 12, tweede alinea, luidt als volgt:

„Over de gewonnen produkten is een produktiebelasting verschuldigd gelijk aan 25 % van het tarief dat voor elke soort van die produkten is vastgesteld."

Tussen het tijdstip waarop de Commissie het beroep bij het Hof heeft ingesteld, en het begin van de mondelinge behandeling is de nalatigheid van Italië, die de Commissie u vraagt vast te stellen, tot een aanzienlijk kleiner gebied beperkt. „Wanneer men het met redenen omkleed advies van de Commissie van 10 januari 1978 interpreteert," zo heeft de gemachtigde van de Commissie minder dan een week voor het begin van de mondelinge behandeling meegedeeld, dan heeft de aan de Italiaanse Republiek verweten inbreuk uitsluitend betrekking op de belastingregeling voor de geregenereerde aardolieprodukten, bedoeld in artikel 12, tweede alinea, van bovengenoemde wet. Ik wil mij daarom beperken tot het geschil in zijn huidige vorm.

De stelling van de Commissie komt erop neer, dat de fiscale discriminatie tussen nationale aardolieprodukten (smeermiddelen), teruggewonnen uit gelijksoortige, in het binnenland reeds gebruikte pro-

dukten (belast met 25 %), en de al dan niet geregenereerde produkten die uit andere Lid-Staten worden ingevoerd (belast met het volle tarief), in strijd is met het bepaalde bij artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag. Kortom, de Commissie verwijt Italië dat zij op ingewoerde produkten niet de gunstiger nationale behandeling toepast, wanneer het om geregenereerde produkten gaat, terwijl beide categorieën niet slechts gelijksoortig, maar volkomen identiek zijn.

IV — Ik wil al aanstonds zeggen dat de argumenten van de Italiaanse regering mij volkomen hebben overtuigd.

In de eerste plaats wordt de toekenning van bepaalde voordelen aan de nationale produkten gerechtvaardigd door het bijzondere karakter van het regeneratieproces, dat aan een aantal eisen van economische alsmede van ecologische aard voldoet.

Volgens artikel 13 van richtlijn nr. 75/439 van de Raad kunnen deze voordelen de vorm aannnemen van een „vergoeding voor verleende diensten", hetgeen echter niet mag leiden „tot aanzienlijke concurrentievervalsing, noch tot kunstmatige handelsstromen van produkten."

Deze vergoedingen kunnen *onder meer* worden gefinancierd door een heffing die wordt toegepast op produkten die na gebruik afgewerkte olie zijn geworden *of op afgewerkte olie zelf.* Het is bepaald opvallend dat in de door de Raad vastgestelde tekst het voorstel van de Commissie om maatregelen van *fiscale* aard (vrijstellingen) *uit te sluiten,* niet is overgenomen, aangezien deze geen aanpassing van de vergoedingen naar gebied of onderneming toelaten. Het is eigenlijk wel overbodig erop te wijzen dat de Commissie deze richtlijn van de Raad niet heeft betwist.

De Lid-Staten mochten derhalve gebruik maken van fiscale instrumenten (heffingen of vrijstellingen) om tegemoetkomingen voor het regenereren te financieren. In de Bondsrepubliek Duitsland was al bij wet van 28 december 1968 een „Fonds tot verwijdering van afgewerkte olie" ingesteld, met het oog op het inzamelen en verwijderen van gebruikte smeerolie. In het kader van deze openbare dienst krijgen ondernemingen die de ingezamelde afgewerkte olie verbranden of regenereren, een subsidie ter hoogte van het verschil tussen de kosten en de opbrengst van hun verkoop, verhoogd met een redelijke winst. Deze subsidies worden gefinancierd uit een speciale heffing bij het in de handel brengen van de smeerolie.

In Frankrijk is geregenereerde smeerolie vrijgesteld van de bijzondere heffing die op nieuwe smeerolie wordt toegepast.

In Italië bedraagt, zoals wij zagen, de produktiebelasting op geregenereerde olie die uit ingezamelde afgewerkte olie is vervaardigd, slechts 25 % van het tarief dat op voor het eerst geraffineerde produkten wordt toegepast. In dit land blijft de opbrengst van de belastingen op smeerolie het hoogst (2 % van de opbrengst van de accijns op minerale oliën, terwijl er, althans tot voor kort, in Denemarken en Ierland geen belasting op wordt geheven), hetgeen wellicht verklaart waarom de Commissie tot actie is overgegaan.

Het door de Commissie op 9 augustus 1973 bij de Raad ingediende voorstel voor een richtlijn betreffende harmonisatie van de accijnzen op minerale oliën, bevat bijzondere bepalingen om te voor-

komen dat de gewenste harmonisatie de invoering zou verhinderen van belastingmaatregelen waarmee een passende oplossing kan worden gevonden voor het probleem van de afvalolie (artikelen 6 en 18).

De Italiaanse regering wijst er terecht op, dat de Commissie in dit — op artikel 99 EEG-Verdrag gebaseerde — voorstel zelf overweegt dat „het vrije verkeer tussen de Lid-Staten alsmede een regeling ter voorkoming van vervalsing der concurrentievoorwaarden *slechts* kunnen worden verwezenlijkt door harmonisatie, op communautair niveau, van de accijnzen op het verbruik van minerale oliën", en dat „teneinde op communautair niveau gelijke concurrentievoorwaarden te verzekeren, de wijze van heffing en controle van de accijns, voor zover nodig, tussen de Lid-Staten dient te worden geharmoniseerd."

In de tweede plaats brengt de toekenning van een vergoeding of het niet toepassen van een heffing mee, dat aan strenge voorwaarden moet worden voldaan, waarvan de controle moet worden verzekerd door het instellen van een permanent toezicht op de gehele produktiecyclus. Bij ingevoerde produkten kan thans op geen enkele wijze (door een certificaat van oorsprong of anderszins) worden vastgesteld onder welke voorwaarden zij zijn geregenereerd. In haar antwoord van 15 oktober 1979 op de door het Hof gestelde vragen, zet de Italiaanse regering uiteen (blz. 13), dat nieuwe olie niet kan worden onderscheiden van geregenereerde olie. Wanneer voorts een gelijksoortige belastingverlaging als in Italië bestaat, zou worden toegepast in de Lid-Staat vanwaar de smeerolie in Italië wordt geïmporteerd, zou bij toepassing van de Italiaanse belastingverlaging het geïmporteerde produkt dubbel worden bevoordeeld. Daar het niet mogelijk is het geregenereerde produkt dat voor belastingsverlaging in aanmerking komt, te identificeren, is het derhalve onmogelijk de vrijstelling toe te passen op ingevoerde produkten.

Naar de Commissie zelf heeft meegedeeld, heeft — met uitzondering van de Bondsrepubliek Duitsland en Denemarken — geen enkele Lid-Staat bepalingen vastgesteld ter uitvoering van 's Raads richtlijn van 16 juni 1975 en de Commissie heeft geen enkel bewijs bijgebracht dat bij de huidige stand van zaken voor deze produkten in ale Lid-Staten eenzelfde belastingregeling geldt.

V — Tenslotte moet wel worden vastgesteld dat de verschillen tussen de nationale wetgevingen inzake milieubescherming kunnen leiden tot verschillen in de belasting op in het binnenland geregenereerde smeerolie en gelijksoortige geïmporteerde produkten, en dat deze verschillen de goede werking van de gemeenschappelijke markt kunnen beïnvloeden en tot vervalsing van de mededinging kunnen leiden.

De opheffing van deze verschillen mag echter in geen geval ertoe leiden dat de milieubescherming in gevaar wordt gebracht, in casu de verwijdering en regeneratie van afgewerkte aardolieprodukten; dit is immers reeds lang een van de doelstellingen van het positieve gemeenschapsrecht.

Waar de door de Gemeenschap ingestelde steunmaatregelen nog niet op eenvormige wijze worden toegepast, kan dus niet — uitsluitend op basis van artikel 95 EEG-Verdrag — de onmiddellijke afschaffing worden verlangd van nog be-

staande nationale fiscale aanmoedigingsmaatregelen; dit zou immers leiden tot een gevaarlijke situatie vanuit het oogpunt van milieubescherming, en ook van energiepolitiek.

In ieder geval zou het prematuur zijn om een nalaten van Italië aan te nemen, terwijl de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten een nieuwe regeling in voorbereiding hebben voor de volledige verwijdering van afgewerkte olie en een reorganisatie van deze sector op steviger basis.

Mitsdien concludeer ik tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten van het geding.