

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL
VAN 28 NOVEMBER 1979¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Aan de door de Commissie tegen de Italiaanse Republiek ingeleide procedure wegens niet-nakoming van de verdragsverplichtingen liggen de volgende feiten ten grondslag:

De Italiaanse produktie van gedistilleerde dranken, namelijk van alcoholhoudende dranken in de zin van post 22.09 C van het gemeenschappelijk douanetarief, die iets meer dan 400 000 hl per jaar bedraagt, is voornamelijk gericht op gedistilleerde dranken uit wijn en draf, zoals brandewijn en grappa. De produktie van gedistilleerde dranken uit andere vruchten is aanzienlijk minder belangrijk en kan op ongeveer 24 000 hl per jaar worden geraamd, terwijl de produktie van gedistilleerde dranken uit graan nog geringer is. De Commissie, die zich baseert op getallen van het Italiaanse ministerie van Financiën, vermeldt hiervoor een hoeveelheid van 78 hl zuivere alcohol in 1975 en slechts 4 hl in 1976. Volgens inlichtingen van de Italiaanse regering bedraagt de nationale produktie van whisky en rum tezamen 19 000 hl per jaar, waarbij overigens zij aangetekend dat in Italië „Whisky” wordt geproduceerd door ingevoerde whisky te versnijden met uit nationale produkten verkregen alcohol en water. In tegenstelling tot de geringe binnenlandse produktie werd in 1975 74 000 hl whisky voor consumptie ingevoerd.

Naast de zogenoemde „diritti erariali”, de produktiebelasting en de BTW, kent

het Italiaanse belastingrecht nog een accijns op voor de detailhandel bestemde alcoholhoudende dranken, die wordt geheven in de vorm van banderollen die op flessen met een inhoud van twee liter of minder worden aangebracht.

Het onderhavige geding betreft enkel de banderollen met verschillende tarieven voor gedistilleerde dranken uit draf, gedistilleerde dranken uit wijn en gedistilleerde dranken uit graan of suikerriet. Krachtens artikel 6 van besluit-wet nr. 745 van 26 oktober 1970 betreffende buitengewone maatregelen ter stimulering van de economie (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 272 van 26 oktober 1970, blz. 7193), die is omgezet in wet nr. 1043 van 18 december 1970 (Gazzetta Ufficiale nr. 323 van 23 december 1970, blz. 8543), werd het tarief voor de banderollen voor gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet, met uitzondering van gin, aanzienlijk verhoogd, terwijl de tarieven voor de andere gedistilleerde dranken, met name die uit wijn en draf, ongewijzigd bleven. Voor de diverse thans geldende tarieven verwijs ik naar de tabel in het rapport ter terechtzitting. Daaruit blijkt dat voor een liter gedistilleerd uit draf 20 lire, voor een fles met gedistilleerd uit wijn 60 lire en voor een fles met gedistilleerd uit graan of suikerriet 420 lire moet worden betaald: in de hier genoemde volgorde een verhouding van 1 : 3 : 21.

Reeds in 1974 heeft de Commissie de Italiaanse regering in kennis gesteld van haar bezwaren tegen deze regeling die de hoofdzakelijk ingevoerde gedistil-

¹ — Vertaald uit het Duits.

leerde dranken uit graan en suikerriet, zoals whisky en rum, zwaarder belast dan de overeenkomstige nationale producten uit wijn, draf en vruchten. In haar antwoord wees de Italiaanse regering er onder meer op, dat ook in Italië belangrijke hoeveelheden gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet worden geproduceerd, dat volgens de statistieken het verbruik van ingevoerde gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet sneller toenam dan van gedistilleerde dranken uit wijn en draf, en tenslotte dat de problemen betreffende de uiteenlopende belasting in het kader van de belastingharmonisatie dienden te worden opgelost.

dat het Hof moge vaststellen dat de Italiaanse Republiek in strijd met haar verplichtingen ex artikel 95 EEG-Verdrag heeft gehandeld door vanaf 26 oktober 1970 op geïmporteerde gedistilleerde dranken een verschillende hogere accijns (staatsbanderollen) toe te passen; zij concludeert voorts tot verwijzing van de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding.

Mijn standpunt in deze zaak is als volgt:

I — De Italiaanse regering acht het beroep om twee redenen *niet-ontvankelijk*.

Daarop heeft de Commissie bij brief van 11 juli 1976 overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag een formele procedure ingeleid, waarin zij de Italiaanse regering verweet met de onderhavige accijns in strijd te hebben gehandeld met hetzij de eerste, hetzij de tweede alinea van artikel 95 EEG-Verdrag. In haar schriftelijk antwoord van 28 juli 1976 wees de Italiaanse regering er enerzijds op, dat de betrokken gedistilleerde dranken niet gelijksoortig in de zin van artikel 95 EEG-Verdrag zijn, dat de Italiaanse en geïmporteerde producten fiscaal gelijk werden behandeld en dat de andere nationale produkties niet beschermd werden. Daarop bracht de Commissie bij brief van 23 januari 1978 tegenover de Italiaanse regering een formeel advies als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag uit, waarin zij een inbreuk op artikel 95 EEG-Verdrag vaststelde en gelastte deze inbreuk binnen twee weken op te heffen. Nadat de Italiaanse permanente vertegenwoordiging in een brief van 20 april 1978 had verklaard, dat zij geen aanleiding zag om van de bestaande belastingpraktijk af te zien, heeft de Commissie het op 7 augustus 1978 ingekomen beroep ingesteld, waarin zij concludeert

Ten eerste betoogt zij dat het niet aan gaat, het onderzoek naar het geheel der op gedistilleerde dranken drukkende belastingen in afzonderlijke, slechts tegen bepaalde belastingen gerichte beroepen op te splitsen. Dit zou ook tot uitdrukking komen in de rechtspraak van het Hof dat in het arrest van 3 april 1968 (zaak 28/67, Molkerei-Zentrale Westfalen, Jurispr. 1968, blz. 203) heeft uitgesproken dat onder binnenlandse belastingen bedoeld in artikel 95 EEG-Verdrag, zijn te verstaan *alle* belastingen welke in alle stadia van voortbrenging en van verhandeling het nationale produkt daadwerkelijk treffen. Zoals de Commissie echter zelf heeft bevestigd is het verschillende niveau van de belastingen op gedistilleerde dranken door banderollen slechts *een* aspect van de aan de Italiaanse Republiek verweten belastingdiscriminatie. De belastingdruk op vergelijkbare producten zou in zijn totaliteit moeten worden beoordeeld, waarbij ook de belastingen in aanmerking zouden moeten worden genomen die *enkel* op een nationaal produkt rusten en die buiten beschouwing zouden blijven wanneer

slechts op een der bestanddelen van de totale belasting op ingevoerde produkten wordt gelet.

Omtrent dit verweer wil ik opmerken dat gelet op de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 95 EEG-Verdrag de Italiaanse regering zeker moet worden nagegeven dat alleen in strijd met artikel 95 wordt gehandeld wanneer na vergelijking van de belastingdruk in concreto blijkt dat ingevoerde produkten zwaarder worden belast dan gelijksoortige binnenlandse produkten. Dit is echter — ook de Commissie wijst erop — een probleem betreffende de gegrondheid van het beroep, dat de ontvankelijkheid ervan niet kan uitsluiten. Verder wil ik omtrent dit punt nog slechts opmerken, dat de Italiaanse regering noch in de precontentieuze procedure op grond van artikel 169, EEG-Verdrag, noch in de onderhavige procedure concludent heeft uiteengezet, dat de op de gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet drukkende hogere accijnzen met banderollen worden gecompenseerd door andere belastingen die de gedistilleerde dranken uit wijn of draf zwaarder treffen.

Evenmin kan ik instemmen met het tweede verweermiddel van de Italiaanse regering, namelijk dat het beroep niet-ontvankelijk is, omdat verzoekster enerzijds onvoldoende duidelijk maakt of het beroep is gebaseerd op de eerste dan wel op de tweede alinea van artikel 95 EEG-Verdrag, en omdat anderzijds verzoeksters bewering met betrekking tot de krachtens de tweede alinea vereiste protectionistische werking van de belasting ontoereikend is gemotiveerd. Zoals ik reeds in mijn conclusie in zaak 168/78 heb betoogd, bevatten deze alinea's twee verschillende verbodsbepalingen met verschillende feitelijke uitgangspunten, die dan ook alternatief zijn toe te passen.

Dit blijkt ook uit de rechtspraak van het Hof, bijvoorbeeld in het arrest van 4 april 1968 (zaak 27/67, Finke-Frucht GmbH, Jurispr. 1968, blz. 317) waarin wordt overwogen dat artikel 95, tweede alinea, in aanvulling op het in de eerste alinea van dat artikel vervatte verbod, bij ingevoerde produkten alle soorten heffingen verbiedt waardoor andere produkties zijdelings worden beschermd. Volgens het Hof is van zodanige bescherming met name sprake wanneer op een ingevoerd produkt een zwaardere binnenlandse belasting wordt geheven dan op een nationaal produkt en één of meer economisch mogelijke toepassingen er toe leiden, dat beide produkten een concurrentiepositie innemen, zonder dat evenwel van gelijksoortigheid als bedoeld in artikel 95, eerste alinea, kan worden gesproken. Daaruit blijkt dat de tweede alinea van artikel 95 onder de genoemde voorwaarden de eerste alinea aanvult. Aldus is ook de Commissie te verstaan, wanneer zij verklaart dat door het verschillende tarief voor de banderollen in strijd is gehandeld met de eerste, dan wel, subsidiair, de tweede alinea van artikel 95. Of echter door de hogere belasting op ingevoerde gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet de binnenlandse produkten uit wijn of draf zijdelings worden beschermd, is eveneens een vraag betreffende de gegrondheid en kan de ontvankelijkheid van het beroep niet uitsluiten.

II — Ter motivering van haar beroep stelt de Commissie dat de Italiaanse Republiek in strijd handelt met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag door gedistilleerde dranken uit graan, waarvan praktisch geen binnenlandse produktie bestaat, zwaarder te belasten dan de gelijksoortige nationale produkten uit wijn of draf. Uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat gedistilleerde

dranken, onafhankelijk van hun grondstof, moeten worden aangemerkt als gelijksoortige produkten in de zin van genoemd artikel, omdat zij onder dezelfde post 22.09 C van het gemeenschappelijk douanetarief zijn ingedeeld en in de ogen van de verbruikers dezelfde kenmerken hebben en dezelfde behoeften bevredigen.

gens de Italiaanse regering in elk geval uitgesloten dat gedistilleerd uit graan enerzijds en uit wijn en draf anderzijds als gelijksoortige produkten in de zin van artikel 95 kunnen worden aangemerkt. Zij onderscheiden zich naar grondstoffen, fabricageproces, eigenschappen en alkoholsamenstelling. Zo wordt de keuze van de consument dan ook bepaald door de verschillende smaak van de dranken, hun vermeende kwaliteit, de verschillende drinkgewoonten en gezondheidsoverwegingen. De indeling in het gemeenschappelijk douanetarief, waaruit overigens eveneens blijkt dat de betrokken produkten niet gelijksoortig zijn, is slechts van secundair belang.

De Italiaanse regering repliceert echter dat de prijs van de banderollen voor gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet zowel voor de ingevoerde als voor de Italiaanse produkten gelijk is. In Italië worden, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie meent, door versnijding toch nog 19 000 hl whisky en rum geproduceerd, die na botteling bij de verkoop gelijk werden belast als de overeenkomstige ingevoerde dranken. De bepaling van artikel 95, die in zoverre als een aanvulling op het verbod van invoerrechten en heffingen van gelijke werking dient te worden beschouwd, heeft echter volgens de Italiaanse regering ten doel, de neutraliteit van gelijke produkten op het punt van de mededinging te waarborgen, zonder de fiscale autonomie van de Lid-Staten aan te tasten. Om deze reden moet het voor de Lid-Staten mogelijk blijven nationale produkten, zelfs wanneer deze gelijksoortig zouden zijn, verschillend te belasten. De Raad kan, zo nodig, de accijnzen en andere indirecte belastingen enkel via de belastingharmonisatie door middel van richtlijnen als bedoeld in de artikelen 99 en 100 EEG-Verdrag uniformeren en niet via een extensieve uitlegging van artikel 95, die ten eerste slechts in enkele gevallen mogelijk is en bovendien de bestaande onevenwichtigheid kan versterken. Maar onafhankelijk van deze algemene vragen betreffende de werkingssfeer van artikel 95 is het vol-

Aangezien dit betoog in wezen gelijk loopt met de opmerkingen van partijen in de op dit punt parallelle procedure wegens niet-nakoming van de Commissie tegen de Franse Republiek (zaak 168/78), kan ik de beoordeling rehtens kort houden. In genoemde procedure heb ik er reeds op gewezen dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de fiscale autonomie van de Lid-Staten in beginsel onverlet laat, zodat deze ook vrij zijn de naar hun opvatting beste belastingregeling voor de afzonderlijke produkten in te voeren. Voorzover het verschillende belastingniveau in de Lid-Staten tot concurrentievervalsingen leidt, die het tot stand brengen van met een nationale markt overeenkomende verhoudingen in gevaar brengt, voorziet artikel 99 in de mogelijkheid, onder meer de accijnzen en andere indirecte belastingen te harmoniseren. Daarvan moet echter worden onderscheiden het geval dat het tot stand brengen van met een nationale markt overeenkomende verhoudingen in het economische verkeer tussen de Lid-Sta-

ten wordt belet door verschillen in *nationale* belastingen. In dat geval wordt de fiscale autonomie van de Lid-Staten beperkt door artikel 95, dat immers bepaalt dat het nationale belastingstelsel er niet toe mag leiden dat op ingevoerde produkten hogere belastingen worden geheven dan op gelijksoortige binnenlandse produkten. Er wordt dus reeds in strijd gehandeld met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag, wanneer een uit andere Lid-Staten ingevoerd produkt zwaarder wordt belast dan enig nationaal produkt.

1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787). In dit arrest overweegt het Hof dat het huidige gemeenschapsrecht het de Lid-Staten niet verbiedt bepaalde soorten gedistilleerde dranken of bepaalde groepen producenten om wet-tige economische en sociale redenen belastingvoordelen in de vorm van een ontheffing of vermindering van rechten toe te kennen. Zouden dergelijke fiscale voordelen aan bepaalde soorten gedistilleerd worden toegekend, dan zou dit echter in alle gevallen ook moeten gebeuren voor uit de Gemeenschap ingevoerd gedistilleerd dat aan de criteria van artikel 95, eerste en tweede alinea, voldoet.

Het is derhalve in strijd met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag om op ingevoerd gedistilleerd uit graan dat een gelijksoortig produkt is als de nationale gedistilleerde dranken uit wijn of draf, hogere nationale belastingen te heffen dan op de laatste. Aangezien het in dit verband niet van belang is of op andere gelijksoortige of zelfs identieke nationale produkten een hogere belasting wordt geheven, hoef ik ook niet dieper in te gaan op de vraag of de in Italië geproduceerde gedistilleerde dranken uit graan en suikerriet als binnenlandse produkten zijn aan te merken. Op grond van de haar verbleven fiscale autonomie staat het de Italiaanse regering vrij deze produkten om niet-fiscale redenen — de Italiaanse regering noemt ter zake doelstellingen van economisch beleid — zwaarder te belasten dan andere gelijksoortige nationale produkten. Deze niet-fiscale doelstellingen mogen echter niet worden nagestreefd bij de belasting op produkten uit andere Lid-Staten die als gelijksoortig moeten worden aangemerkt.

Dat alle soorten gedistilleerde dranken, onafhankelijk van de grondstof waaruit zij zijn gedistilleerd, en gelet op de door het Hof genoemde materiële en formele criteria als gelijksoortige produkten in de zin van artikel 95, eerste alinea, zijn aan te merken, heb ik reeds uitvoerig uiteengezet in mijn conclusie in zaak 168/78, waarnaar ik ook op dit punt verwijs. Ik wil hieraan nog slechts toevoegen, dat ook de sterke toename van de consumptie van gedistilleerde dranken uit graan tegenover die van gedistilleerde dranken uit wijn of draf niet, zoals de Italiaanse regering meent, bewijst dat de betrokken produkten andersoortig zijn, daar een dergelijke toename geheel andere oorzaken kan hebben.

In tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse regering stelt, valt iets anders ook niet af te leiden uit het arrest van 10 oktober

Nu op de ingevoerde gedistilleerde dranken uit graan dus een zwaardere accijns in de vorm van banderollen drukt dan op de gelijksoortige nationale produkten uit wijn en draf en de Italiaanse regering er niet in is geslaagd te bewijzen dat de ho-

gere accijns door een andere belasting wordt gecompenseerd, moet worden geconcludeerd dat de Italiaanse Republiek, door gedistilleerde dranken verschillend te belasten, in strijd heeft gehandeld met artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag.

Daar de op artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag gebaseerde vordering van de Commissie reeds gegrond blijkt, hoef ik niet meer in te gaan op de voorwaarden voor toepassing van de tweede alinea van dat artikel.

Mitsdien concludeer ik dat het Hof vaststelt dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen ex artikel 95 EEG-Verdrag niet is nagekomen door met ingang van 26 oktober 1970 op ingevoerde gedistilleerde dranken een verschillende, hogere accijns in de vorm van belastingbanderollen te heffen dan op gelijksoortige nationale produkten. Voorts ware de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding te verwijzen.