

AANVULLENDE CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL  
G. REISCHL  
VAN 16 JUNI 1982 <sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

Het begin van de onderhavige procedure wegens verdragsschennis situeert zich in het jaar 1976. Toen deelde de Commissie de regering van het Verenigd Koninkrijk mee dat het grote verschil tussen de accijnsheffing op in andere Lid-Statens bereide wijn en die op in het Verenigd Koninkrijk bereid bier haars inziens een met artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag strijdige zijdelingse bescherming van de nationale bierproductie was. Toen de Britse regering dit verwijt bestreed, stelde de Commissie beroep in tegen het Verenigd Koninkrijk, waarin de Italiaanse regering zich als interveniënte aan verzoeksters zijde voegde.

In mijn conclusie van 28 november 1979, waarnaar ik in zoverre moge verwijzen, stelde ik dat artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag in beginsel van toepassing is op de belasting op bier en wijn; ik concludeerde tenslotte niettemin tot onbegrondverklaring van het beroep, omdat de Commissie er mijns inziens niet in was geslaagd te bewijzen dat door de onderscheiden accijnsheffing op bier en wijn de nationale bierproductie zijdelings werd beschermd in de zin van dat artikel.

Het Hof stelde weliswaar in de ontwikkeling van de belastingregelingen voor bier en wijn een protectionistische tendens vast ten opzichte van de invoer van wijn in het Verenigd Koninkrijk, doch

het achtte zich, gezien de onzekerheden die nog bestonden zowel omtrent de mededingingsverhouding tussen wijn en bier, als over het probleem betreffende een uit gemeenschapsoogpunt passende verhouding tussen de accijzen op beide produkten, niet in staat uitspraak te doen over de aan het Verenigd Koninkrijk verweten verdragsschennis, en wees derhalve op 27 februari 1980 (Jurispr. 1980, blz. 417) een interlocutoir arrest waarvan het dictum luidt als volgt:

„Verstaat dat partijen hun geschil opnieuw zullen onderzoeken in het licht van de rechtsoverwegingen van dit arrest en vóór 31 december 1980 het Hof verslag doen van het resultaat van dit onderzoek. Na die datum zal het Hof definitief beslissen, gelet op de rapporten die het dan zullen zijn aangeboden, dan wel eventueel zonder deze.”

Nadat deze termijn meerdere malen, laatstelijk tot 31 januari 1982, was verlengd, zonder dat het geschil werd bijgelegd, en de betrokken partijen alsook interveniënte opnieuw hun mening hadden uiteengezet, besloot het Hof de mondelinge behandeling te heropenen.

Deze voortzetting van de procedure brengt mij tot de volgende aanvullende conclusie, waarbij ik voor de feiten refereer naar mijn reeds genoemde conclusie alsmede naar vernoemd interlocutoir arrest. Daaraan moet alleen worden toe-

<sup>1</sup> — Vertaald uit het Duits.

gevoegd dat sinds 1977 de bedragen van de accijzen voor bier en voor wijn minder uiteenlopen, omdat de belasting op bier naar verhouding sterker is toegelaten dan die op wijn; beide curven lopen thans nagenoeg parallel.

Ook rechtens kan ik uitgebreid verwijzen naar mijn toenmalige opmerkingen. Ik bepaal mij bijgevolg tot een bondige samenvatting van de in het interlocutoir arrest aangesneden maar nog openstaande vragen, om vervolgens te onderzoeken of de jongste standpunten, gelet op de rechtsoverwegingen van dit arrest, thans de conclusie rechtvaardigen dat een verdragsverplichting niet werd nagekomen.

1. Ter zake van *artikel 95* heeft het Hof in de eerste plaats geoordeeld, dat krachtens de *eerste alinea* elke belastingbepaling verboden is die ten gevolge zou kunnen hebben dat ingevoerde producten, onverschillig door welk fiscaal mechanisme dan ook, zwaarder worden belast dan gelijksoortige nationale producten. De *tweede alinea* is — aldus het Hof — van toepassing op de fiscale behandeling van producten die „ofschoon niet aan dat gelijksoortigheids criterium beantwoordend, niettemin *gedeeltelijk* dan wel *potentieel* concurreren met bepaalde producten van het land van invoer”. Voor de vaststelling van een potentiële mededingingsverhouding moet, zoals het Hof uitdrukkelijk heeft overwogen, „niet alleen worden gezien naar de huidige marktsituatie, maar ook naar de ontwikkelingsmogelijkheden in het kader van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap en het verdere substitutiepotentieel van producten, die door de toeneming van het handelsverkeer aan de dag kan treden”.

2. Met betrekking tot de in *artikel 95, tweede alinea*, EEG-Verdrag bedoelde

*beschermende werking* heeft het Hof voorts verklaard dat niet in elk geval kan worden geëist dat een beschermende werking statistisch wordt bewezen, maar dat dit artikel reeds dan geldt wanneer „wordt aangetoond dat een bepaald belastingmechanisme, gezien zijn eigen kenmerken, de in het Verdrag bedoelde beschermende werking teweeg kan brengen” (... est susceptible d'entraîner l'effet protecteur ...; ... is likely ... to bring about to protective effect ...; die ... Schutzwirkung zur Folge haben kann).

Op de grondslag van deze criteria heeft het Hof vervolgens met betrekking tot de mededingingsverhouding tussen wijn en bier gesteld dat niet kan worden ontkend „dat beide dranken *tot op zekere hoogte* aan dezelfde behoeften kunnen voldoen, en men ... dan ook (*dient*) te erkennen dat er tussen hen een substitueerbaarheid bestaat”.

Deze overweging ligt in de lijn van 's Hof's jongste rechtspraak, volgens welke bij de beoordeling van de gelijksoortigheid of de substitueerbaarheid erop moet worden gelet of de betrokken producten „uit verbruikersoogpunt soortgelijke eigenschappen vertonen en aan dezelfde behoeften voldoen” (zie arrest van 17 februari 1976, zaak 45/75, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 181), en artikel 95, tweede alinea, reeds dan toepasselijk is, wanneer een ingevoerd product ten opzichte van de beschermde nationale productie een concurrentiepositie inneemt voor een of meer economische toepassingen (zie arrest van 4 april 1968, zaak 27/67, Fink-Frucht, Jurispr. 1968, blz. 315). Voorts heeft het Hof in het interlocutoir arrest in de onderhavige zaak verduidelijkt dat het fiscale beleid van een Lid-Staat niet mag dienen „om bestaande drinkgewoonten te verstarren, teneinde de verkregen voorsprong van nationale industrieën die aan gewoonten

tegemoet trachten te komen, te consolideren”.

3. Ofschoon derhalve ervan moet worden uitgegaan dat de belasting van bier en wijn in beginsel moet worden getoetst aan artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag, kan niettemin, zoals tevens blijkt uit het interlocutoir arrest, niet worden geloofd dat tussen wijn en bier grote verschillen bestaan op het stuk van de fabricageprocessen, de natuurlijke eigenschappen van deze dranken en hun prijsstructuur, die ondanks de mededingingsverhouding tussen de eindprodukten vergelijkingen uit fiscaal oogpunt bijzonder moeilijk maken.

Gezien de verschillende accijnzen op wijn en bier in de onderscheiden Lid-Staten — in de wijnbouwlanden wordt op de wijnproduktie, anders dan op bier, geen dan wel een louter nominale verbruiksbelasting geheven —, en om te kunnen oordelen over de gevolgen van een beslissing voor de fiscale behandeling van beide produkten in de gehele Gemeenschap, heeft het Hof een standpunt van de Commissie noodzakelijk geacht over de vraag wat volgens haar, gelet op genoemde onzekerheden, de juiste belastingverhouding is.

De verhouding van de fiscale belasting van wijn ten overstaan van die van bier verschilt al naar gelang de gehanteerde vergelijkingscriteria. Omtrent de door partijen voorgestane berekeningsgrondslagen heeft het Hof overwogen dat men bijliens de verstrekte toelichtingen noch

via het enkele volume, noch via de standaard-consumptie-eenheden, noch op basis van de invloed van de accijns op de verkoopprijs van beide dranken tot een bruikbare vergelijkingsgrondslag kon komen. Het enige door partijen voorgestelde criteria dat een bruikbare — zij het onvolmaakte —, maar niet zeer objectieve vergelijking mogelijk maakt, is de fiscale belasting per graad alcohol van de betrokken dranken. Volgens dit criterium wordt thans in het Verenigd Koninkrijk een accijns op wijn geheven die ongeveer 50 % hoger is dan die op bier, aangenomen dat het alcoholgehalte van wijn en bier respectievelijk 11° à 12° en 3° à 3,7° bedraagt; het verschil is nog groter wanneer men uitgaat van het alcoholgehalte van concurrerende gewone tafelwijnen.

4. Bij de beoordeling van de nieuwe middelen van partijen tegen deze achtergrond, valt in de eerste plaats op dat, zo ik mij niet vergis, van geen kant meer ernstig wordt betwist dat beide dranken gedeeltelijk of potentieel met elkaar concurreren. Voorts dunkt mij dat alle partijen het erover eens zijn dat de verschillen op het stuk van fabricageprocessen en natuurlijke eigenschappen een verschillende accijnsregeling in beginsel rechtvaardigen. Dientengevolge spitsen zij hun aandacht toe op de verhoudingsgewijze belasting van beide produkten, die nauw samenhangt met de gekozen vergelijkingsmethode. Daarbij is erop gewezen dat het gezien de bijzonderheden van de wijnbouw op het stuk van de verschillende verbouwmethoden — samenhangend met de eigenschappen van de grond en met klimaatfactoren — bijzonder moeilijk — zo niet onmogelijk — is, de invloed van de produktiestructuur op de prijsvorming van de wijn nauwkeurig vast te stellen.

5. Daarentegen hebben wij nu meer gegevens omtrent de in het interlocutoir arrest nog niet beantwoorde vraag, wat volgens de Commissie de juiste verhouding is tussen de accijnzen op beide dranken. Volgens de Commissie mogen de Lid-Staten op grond van de rechtspraak van het Hof zelfs voor gelijksoortige produkten verschillende accijnzen vaststellen, voor zover daarmee aan de hand van objectieve criteria wettige handels- of sociaalpolitieke, met het gemeenschapsrecht verenigbare doelstellingen worden nagestreefd. Wanneer in Lid-Staten met een noemenswaardige wijnproduktie op wijn geen dan wel een louter nominale accijns wordt geheven, terwijl bier werkelijk wordt belast, is zulks — aldus de Commissie — de uitdrukking van een rechtmatige handelspolitieke beslissing en is geen sprake van discriminatie in de zin van artikel 95; immers zowel de ingevoerde wijn als het geïmporteerde bier worden gelijk behandeld als de dienovereenkomstige nationale produkten. De verhouding tussen de wijnaaccijns en de accijns op bier moet haars inziens tenslotte in het kader van de harmonisering als bedoeld in artikel 99 EEG-Verdrag worden vastgesteld. Artikel 95 verlangt in elk geval niet dat het maximumbedrag van de accijns op bier overeenstemt met dat van de belasting op wijn. Anders ligt de situatie — nog steeds aldus de Commissie — wanneer een Lid-Staat geen noemenswaardige wijnproduktie heeft en ingevoerde wijn derhalve in concurrentie staat met het eigen bier. Dan mag het verschil tussen de accijns op ingevoerde wijn, toegepast op een bepaald volume, en de overeenkomstige heffing op binnenlands bier niet groter zijn dan gerechtvaardigd is op grond van het verschil in alcoholgehalte tussen de bewuste dranken. De verhouding tussen het meest verkochte bier, met een alcoholgehalte van 3,5° à 3,6°, en de meest verkochte tafelwijn, met een alcoholgehalte van 10° à 12°, ligt tussen 1 : 2,8 en 1 : 3,4. De Commissie vervolgt dat men op grond van een gemiddeld alcoholgehalte van 3,6° voor bier en 10°

voor wijn tot een verhouding komt van 1 : 2,8. Indien deze verhouding, gelijk in casu, wordt overschreden, bestaat volgens haar het vermoeden dat het nationale bier zijdelings wordt beschermd tegen ingevoerde wijn.

De regering van het Verenigd Koninkrijk evenwel wijst er vooreerst op, dat de door het Hof geconstateerde neiging tot protectionisme inmiddels door middel van een onevenredige verhoging van de accijnzen op wijn en bier is afgeschaft. Zoals voorheen is zij van mening dat het consumentengedrag tenslotte vooral wordt bepaald door de uiteindelijke verkoopprijs van het betrokken produkt, en niet door de verhouding tussen prijs en alcoholgehalte. Het aandeel van de accijns in de prijs van de betrokken produkten vormt dan ook een betere vergelijkingsgrondslag dan de fiscale belasting per graad alcohol van de bewuste dranken. Een dergelijke vergelijkingsmethode duidt er evenwel op dat de belasting van wijn in het Verenigd Koninkrijk niet geschikt is om de nationale bierproduktie zijdelings te beschermen. Voor het overige kan zulk een ongeoorloofde bescherming zelfs niet worden aangetoond, wanneer de fiscale belasting per graad alcohol als vergelijkingsgrondslag wordt gehanteerd.

Op dezelfde gronden als door de Britse regering werden aangevoerd, stelt de Italiaanse regering dat de fiscale belasting per graad alcohol geen geschikte vergelijkingsgrondslag vormt. Volgens haar staat het weliswaar in beginsel aan de Lid-Staten, een bepaald criterium te kiezen, maar zodra een Lid-Staat heeft besloten accijnzen te heffen op de grond-

slag van het volume — zoals in het Verenigd Koninkrijk — kan in beginsel alleen dit criterium als vergelijkingsgrondslag voor de fiscale belasting worden gehanteerd. Hooguit kan daarbij nog in aanmerking worden genomen, dat in de praktijk bij gelijke omstandigheden ongeveer 50 % meer bier dan wijn wordt geconsumeerd. Bijgevolg kan in de onderhavige zaak hoogstens een verhouding van 1 tot 1,5 als de juiste belastingverhouding worden beschouwd.

Bij de beoordeling van dit nieuwe middel moet vooreerst worden gewezen op de rechtspraak van het Hof, krachtens welke niets de Lid-Staten belet om zelfs produkten die als gelijksoortig in de zin van artikel 95, eerste alinea, EEG-Verdrag zijn te beschouwen, fiscaaltechnisch verschillend te behandelen zolang de bewuste belasting niet is geharmoniseerd. Zo kunnen, zoals vooral volgt uit de arresten van 10 oktober 1978 (zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1978, blz. 1787) en 14 januari 1981 (zaak 140/79, Chemicali Farmaceutici, Jurispr. 1981, blz. 1, en zaak 46/81, Vinal, Jurispr. 1981, blz. 77, met nadere referenties) rechtmatige handels- en sociaalpolitieke doelstellingen worden nagestreefd, als daarbij enkel objectieve criteria worden gehanteerd en het nastreven van genoemde doelstellingen met het gemeenschapsrecht verenigbaar is. Deze mogelijkheid van gedifferentieerde belasting is te meer vereist voor produkten die slechts als substitutieprodukten in de zin van artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag kunnen worden beschouwd. Bepalend is slechts, zoals het Hof in de „Branntwein“-arresten van 27 februari 1980 heeft overwogen, dat het verschil in fiscale behandeling niet discriminerend of protectionistisch is ten opzichte van geïmporteerde produkten (zaken 168/78, Commissie t.

Franse Republiek, Jurispr. 1980, blz. 347; 169/78, Commissie t. Italiaanse Republiek, Jurispr. 1980, blz. 385; 171/78, Commissie t. Koninkrijk Denemarken, Jurispr. 1980, blz. 447; 55/79, Commissie t. Ierland, Jurispr. 1980, blz. 481; 68/79, Just, Jurispr. 1980, blz. 501).

Op grond van deze rechtspraak kan derhalve in beginsel geen bezwaar worden gemaakt tegen een verschillende belasting op bier en wijn, ook al kunnen die produkten uit het standpunt van de verbruiker voor hetzelfde doel worden gebruikt; vast staat immers dat deze produkten een reeks aanzienlijke verschillen vertonen met betrekking tot het fabricageprocédé, het alcoholgehalte, de prijsstructuur en niet in de laatste plaats de smaak.

Een dergelijk objectief gerechtvaardigd verschil in belasting vormt derhalve niet een zijdelingse bescherming van de nationale bierproductie in de zin van artikel 95, tweede alinea, op de enkele grond dat het Verenigd Koninkrijk niet mag bogen op een noemenswaardige wijnproductie. Daarentegen mag niet worden uitgesloten, dat juist in zulke gevallen de heffing van accijns kan worden gebruikt als middel om ingevoerde concurrerende produkten te discrimineren. Dit geldt te meer nu in casu, anders dan in de in zoverre niet vergelijkbare zaak Vinal, de accijns op wijn niet kan worden beschouwd als de reden waarom in het Verenigd Koninkrijk geen noemenswaardige wijnproductie tot stand is gekomen.

In dit kader dient te worden onderzocht, tot op welke hoogte nog sprake kan zijn van een „passende verhouding” tussen de accijns op wijn en die op bier in de zin van het interlocutoir arrest. Zoals onder andere de Italiaanse regering terecht betoogt, kan het niet de taak zijn van het Hof, in het kader van artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag de juiste methode te bepalen voor een vergelijking van beide produkten. Een onderzoek van de verschillende — in het interlocutoir arrest ten dele besproken en verworpen — vergelijkingsmethoden, kan in zoverre slechts een aanwijzing bieden voor de vraag of een gedifferentieerde belasting objectief gerechtvaardigd en met de doelstellingen van het gemeenschapsrecht verenigbaar is.

Het enige door partijen aangevoerde criterium aan de hand waarvan een bruikbare, zij het niet zeer objectieve en mitsdien onvolledige vergelijking mogelijk is, is volgens het interlocutoir arrest van het Hof de beoordeling van de *fiscale belasting per graad alcohol* van de betrokken dranken. Op deze vergelijkingsgrondslag heeft het Hof vastgesteld, dat in het Verenigd Koninkrijk een accijns op wijn wordt geheven die, aangenomen dat de verhouding tussen het alcoholgehalte van wijn en bier 1 tot 3 bedraagt, ongeveer 50 % hoger is dan die op bier.

Hetzelfde geldt voor de huidige situatie, zelfs zo men met de Commissie een verhouding van 1 tot 2,8 juist acht; immers volgens deze maatstaf, zo heb ik vernomen, bedraagt thans de verhouding tussen de belasting op bier en die op wijn 1 tot 4,2. Bijgevolg moet ook thans nog genoeg worden genomen met de vaststelling dat, zoals het Hof reeds in het interlocutoir arrest heeft geconstateerd, volgens deze maatstaf in het Verenigd Koninkrijk op wijn vergeleken met bier een hoger accijns wordt geheven.

6. Ik betwijfel echter nog steeds ten zeerste, of dit laatste op zich volstaat om te concluderen tot een inbreuk op artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag. Daarvoor zou namelijk bewezen moeten zijn, dat het in casu gaat om een „zodanige” belasting dat daardoor de produkten van de invoerende Lid-Staat „zijdelings worden beschermd”.

Dienaangaande heeft de Commissie evenwel in wezen niets nieuws aangevoerd. Voor het criterium van het alcoholgehalte, waarop de Commissie zich thans beroept ter bepaling van een maximumaccijns, pleit dat deze vergelijking op objectief vast te stellen vergelijkbare grootheden berust. Daaruit volgt mijns inziens — dit ter zake van het betoog van de Italiaanse regering — dat een belasting op wijn en bier die binnen voornoemd kader blijft, als zodanig objectief gerechtvaardigd is en niet strijdig met het Verdrag kan worden geacht.

Toch is ook dit, zoals het Hof in het interlocutoir arrest heeft verklaard, een „onvolkomen” vergelijkingsgrondslag voor de complexe concurrentieverhouding tussen wijn en bier. Bij deze methode is het om te beginnen de vraag, of en in hoeverre het alcoholgehalte, gelet op de talrijke andere verschillen tussen wijn en bier, bepalend is voor het consumentengedrag, dan wel of dat gedrag tenslotte niet enkel afhangt van de uiteindelijke verkoopprijs van de betrokken dranken. Bovendien is deze methode gebaseerd op een vergelijking van het alcoholgehalte van wijn en bier van doorsneekwaliteit, waarbij niet vaststaat dat alleen deze beide doorsneeprodukten daadwerkelijk met elkaar concurreren. Vergelijkt men immers volgens deze methode een lichter bier met een zware wijn, dan komt men tot een verhouding die de fiscale praktijk van de Britse rege-

ring benadert. Niet onbelangrijk is tevens zowel voor wijn als voor bier, dat de verhouding tussen het alcoholgehalte en de prijs van de dranken niet altijd vast is.

Uit deze overwegingen blijkt mijns inziens dat de relatief hogere belasting op wijn vergeleken met die op bier op zich niet met voldoende zekerheid het vermoeden rechtvaardigt, dat wij te doen hebben met een belastingtechniek waardoor de nationale bierproductie zijdelings wordt beschermd. Daarbij mag niet over het hoofd worden gezien dat, zolang de belasting van bier en wijn in de gemeenschappelijke markt niet is geharmoniseerd, het vereiste van een passende verhouding tussen accijzen de Lid-Staten in het kader van hun *belastingautonomie* een *handelingsvrijheid* biedt, die slechts mate en voor een kleiner gedeelte substitueerbaar zijn.

Op grond van de slechts gedeeltelijke onderlinge vervangbaarheid van bier en

wijn en de aanzienlijke verschillen tussen beide dranken is mijns inziens in casu nog steeds niet bewezen, dat deze grondaardoor wordt begrensd, dat de betrokken fiscale praktijk *niet van discriminerende of beschermende aard* mag zijn jegens gelijksoortige ingevoerde producten. De grenzen van die handelingsvrijheid zijn naar hun aard des te ruimer naarmate beide produkten in mindere zyn zijn overschreden. Daartegen pleit mijns inziens vooral, dat zowel volgens de door de Commissie gehanteerde vergelijkingsmaatstaf alsook op de grondslag van andere vergelijkingsmethoden feitelijke elementen zijn aan te wijzen die een dergelijke fiscale praktijk *nog juist* kunnen rechtvaardigen, en dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de betrokken fiscale praktijk met een zekere *graad van waarschijnlijkheid* leidt tot indirecte bescherming van de Britse bierproductie tegen uit andere Lid-Staten ingevoerde wijn.

7. Mitsdien concludeer ik nogmaals tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van verzoekster in de kosten van het geding.

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL  
P. VERLOREN VAN THEMAAT  
VAN 10 MEI 1983

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

1. Stand van de procedure

1.1. Vandaag is opnieuw aan de orde de vraag of de Commissie in haar verzoekschrift van 7 augustus 1978 terecht

geconcludeerd heeft, dat de toen door het Verenigd Koninkrijk geheven accijns op lichte, niet mousserende wijn, in strijd was met artikel 95, tweede alinea, van het EEG-Verdrag. Deze accijns bedroeg toen UKL 3,250 per gallon, tegenover UKL 0,6084 per gallon bier van de aangehouden standaardkwaliteit.