Aldus gewezen te Luxemburg op vijftien oktober negentienhonderdnegenenzestig.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare zitting te Luxemburg op vijftien oktober negentienhonderdnegenenzestig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL K. ROEMER VAN 30 SEPTEMBER 1969 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in dit geding om de vaststelling van een beweerdelijk door de Italiaanse Republiek begane schending van het Verdrag. De feiten zijn de navolgende.

Bij een onderzoek naar de in Italië voor alkohol en wijn geldende belasting-regelingen kwam de Commissie tot de slotsom, dat in verschillende gevallen ingevoerde produkten hoger dan vergelijkbare binnenlandse produkten — dan wel alleen — zijn belast. Van de onderzochte gevallen interesseren ons thans slechts de belasting op de vervaardiging van gedistilleerde dranken en likeuren en de daarop van staatswege toegepaste heffing. Volgens het Italiaanse douanetarief, deel IV, hoofdstuk 22, tariefnummer 22.09, opmerking 3, blz. 91, juncto het bij wet no. 1037 van 15 november 1955 gewijzigde wetsbesluit no. 836 van 16 september 1955 wordt hierbij voor geïmporteerde produkten van een minimum percentage van 70 uitgegaan, terwijl binnenlandse produkten steeds overeenkomstig het werkelijk alkoholpercentage worden belast (met dit percentage wordt bij geïmporteerde produkten slechts gewerkt wanneer het boven de 70 ligt, hetgeen dan tot een dienovereenkomstig hogere belasting leidt). Aangezien bij vele brandewijnen het werkelijk alkoholpercentage ver beneden de 70 ligt, is het gevolg dat geïmporteerde produkten hoger worden belast dan binnenlandse produkten. Zulks levert volgens de Commissie, voor zoveel het om invoer uit andere Lid-Staten gaat, schending van artikel 95, alinea 1, van het E.E.G.-Verdrag op.

Zij wendde zich derhalve met een brief gedagtekend 4 november 1965 tot de Italiaanse Regering met de uitnodiging ten deze haar standpunt te bepalen en aan de discriminatie een einde te maken. In antwoord hierop ont-

1 — Vertaald uit het Duits.

ving zij een schriftelijke verklaring van de permanente vertegenwoordiging van Italië van 12 februari 1966, volgens welke hierin geen discriminatie kon worden gezien; de forfaitaire belasting van gedistilleerde dranken levert volgens de Italiaanse Republiek een aan alle Lid-Staten gemeenschappelijk probleem op, dat slechts door harmonisatie van de alcoholpolitiek der Lid-Staten kan worden opgelost.

De Commissie wilde met deze verklaring geen genoegen nemen en leidde bij brief van 2 februari 1967 een formele procedure overeenkomstig artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag in. — De in het kader dezer procedure door de Italiaanse Regering te maken opmerkingen waren vervat in een brief van de permanente vertegenwoordiger van Italië van 15 april 1967. Wederom werd verklaard dat het alcoholprobleem in zijn totaliteit dient te worden behandeld; met name ware daartoe een herziening van in andere Lid-Staten bestaande alcoholmonopolies noodzakelijk.

Ook deze verklaring bevredigde de Commissie echter niet. Zij bracht derhalve op 7 mei 1968 aan de Italiaanse Regering een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag uit, waarin zij schending van artikel 95 van het E.E.G.-Verdrag vaststelde en de Regering uitnodigde daaraan een einde te maken. De permanente vertegenwoordiging van Italië verklaarde daarop bij brief van 23 juli 1968, dat zij hieraan geen gevolg kon geven. Zij verdedigde de opvatting, dat de gevraagde regelingen ter bescherming van belangrijke sectoren van de landbouw noodzakelijk waren. Zij maakten het met name mogelijk overtollige wijnen en niet drinkbare wijnen tegen redelijke prijzen aan distilleerderijen te verkopen. Zonder belasting van de invoer zouden vooral Franse brandewijnen te goedkoop op de Italiaanse markt komen en de afzet van wijnoverschotten bemoeilijken.

De Commissie achtte ook dit betoog niet steekhoudend en besloot ten slotte de zaak in rechte aanhangig te maken. In haar op 31 maart 1969 bij het Hof van Justitie binnengekomen beroep vordert zij derhalve uit te spreken „dat de Italiaanse Republiek door toepassing van een belastingstelsel waarin uit Lid-Staten ingevoerd gedistilleerd zwaarder wordt belast dan gelijksoortige nationale produkten, artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft geschonden".

De Italiaanse Republiek staat hiertegenover nog steeds op het standpunt, dat deze grief niet gerechtvaardigd is. Zij concludeert derhalve tot afwijzing van het beroep.

Beoordeling rechtens

Wanneer men de zaak op haar juridische mérites beoordeelt, moet allereerst worden vastgesteld dat de Italiaanse Regering niet heeft ontkend dat ingevoerde gedistilleerde dranken, bij welker belasting forfaitair van een alcoholpercentage van 70 wordt uitgegaan, in de gevallen waarin dit percentage niet wordt bereikt hoger zijn belast (sc. dan nationale brandewijnen). Tot welke gevolgen dit leidt, heeft de Commissie in haar beroepschrift aan het voorbeeld van uit graan gewonnen gedistilleerd — hetwelk in den regel slechts 42 % alcohol bevat — aangetoond. Ik mag naar deze uiteenzetting verwijzen.

Voorts zij erop gewezen dat de Italiaanse Regering in afwijking van haar oorspronkelijke verklaringen ter rechtvaardiging van de geschetste situatie zich thans kennelijk niet meer op de in andere Lid-Staten bestaande toestand — met name niet op het bestaan van de buitenlandse alcoholmonopolies — beroept. Daarmede zou zij, naar door de Commissie is betoogd, ook niets hebben bereikt.

In de eerste plaats heeft zij namelijk onweersproken betoogd, dat zij — eventueel via een procedure volgens artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag — gelijkelijk optreedt tegen alle Lid-Staten, waarin discriminaties als hier bedoeld plaatsvinden. — Voorts zou zelfs het achterwege laten van zodanige aktie, met name het niet daadwerkelijk bestrijden van bestaande alcoholmonopolies, de Italiaanse Regering niet het recht geven om nu ook harerzijds het Verdrag niet na te komen en door eenzijdige en met het Verdrag strijdige nationale maatregelen compensatie te zoeken. Er bestaat op dit stuk een duidelijke jurisprudentie, zowel voor wat het niet nakomen van verdragsverplichtingen door andere Lid-Staten als voor wat niet-toepassing van het Verdrag door Raad en Commissie betreft (ik verwijs naar de zaken 90 en 91/63, deel X, blz. 1292 alsook naar de zaken 52 en 55/65, deel XII, blz. 326). Bovendien zou (evenals in de zaken 90 en 91/63) moeten worden opgemerkt, dat de Italiaanse regeling kennelijk reeds *vóór de inwerkingtreding* van het Verdrag bestond, zodat de door de gemeenschapsorganen gevolgde gedragslijn niet tot haar invoering heeft geleid, anders gezegd: de regeling kan niet als een reactie op door anderen begane schendingen van het Verdrag kan worden beschouwd.

Inderdaad zoekt de Italiaanse Regering de gewraakte regeling vooral te rechtvaardigen

met een beroep op artikel 38, alinea 2, van het E.E.G.-Verdrag. Krachtens deze bepalingen zijn in de artikelen 39 tot en met 46 van het Verdrag bijzondere voorschriften voor landbouwprodukten gegeven, waarin de toepassing van de voorschriften betreffende de totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt wordt uitgesloten en dus, met andere woorden, ook uitzonderingen op het beginsel van artikel 95 zijn toegelaten. De Italiaanse Regering beroept zich met name op het bestaan van een nationale marktordening voor de wijnbouw. Tot deze ordening behoren — en wel in de eerste plaats — maatregelen welke het mogelijk moeten maken overtollige wijn tegen gunstige voorwaarden aan distilleerderijen af te zetten, dat wil zeggen het verwerken van wijn tot alcohol dienen te bevorderen. Door goedkope invoer van alcohol en alcoholhoudende produkten zou het effect van genoemde maatregelen kunnen worden geschaad. Een hogere belasting van zulke produkten, ook voor zoveel uit andere Lid-Staten afkomstig, is daarom op haar plaats.

Een dergelijk betoog is reeds in de conclusie van antwoord te vinden. Het is evenwel zeer summier. Daarom is het niet verwonderlijk, dat de Commissie er slechts met enkele formalistisch aandoende argumenten op heeft gereageerd. — Zij heeft er met name op gewezen, dat haar diensten in samenwerking met nationale experts reeds in 1961 een lijst opstelden van landbouwprodukten waarvoor van het bestaan van nationale marktordeningen of nationale monopolies moet worden uitgegaan. Op deze lijst is evenwel, voor zoveel Italië betreft, noch van een marktordening voor wijn noch van een marktordening voor alcohol sprake. — Daarnaast wijst de Commissie op het feit, dat zij op grond van de „beschermende" clausule van artikel 226 aan Italië voor de invoer van wijn bij beschikking van 18 mei 1961 een machtiging tot niet-toepassing van artikel 33 van het E.E.G.-Verdrag en van artikel 7 van het besluit van 12 mei 1960 verleende, welke bij beschikking van 13 december 1961 is verlengd. Zulks zou niet nodig zijn geweest, wanneer het bestaan van een marktordening had kunnen worden erkend. — Het is mijns inziens echter de vraag of hiermede kan worden volstaan. Ik denk hierbij echter niet aan de door de Italiaanse Regering geciteerde beschikking van de Raad van 4 april 1962, waarin het door de Italiaanse Republiek beschikbaar te stellen contingent werd vastgesteld op grond van *artikel 43* van het Verdrag (derhalve op grond van een bepaling krachtens welke beschikkigen ter uitvoering der in de Titel over de landbouw genoemde maatregelen kunnen worden genomen), want dit is — naar de Commissie verklaarde — kennelijk gebeurd met het oog op de diezelfde dag in werking getreden Verordening no. 24 betreffende de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor wijn. Veeleer verdient de aandacht, dat de Italiaanse Regering reeds in 1960 bij het indienen van haar verzoek tot niet-toepassing van artikel 33 het standpunt heeft verdedigd, dat er in feite een marktordening voor wijn bestaat en dat zij in haar brief aan de Commissie van 3 augustus 1960 alleen heeft verklaard ter vermijding van complicaties geen bezwaar te willen maken tegen toepassing van artikel 226 voor het geval dat de Commissie bij de omschrijving van het begrip „marktordening" op moeilijkheden mocht stuiten. Ten slotte verdient opmerking, dat de Italiaanse Regering in haar conclusie van dupliek door middel van een zeer uitvoerig betoog getracht heeft het bestaan ener nationale marktorganisatie voor de wijnbouw te bewijzen.

Het komt mij daarom voor dat er inderdaad aanleiding bestaat om, met terzijdelating van de formele argumenten der Commissie, na te gaan of van een Italiaanse marktorganisatie voor de wijnbouw kan worden gesproken. Doet men zulks, dan krijgt men evenwel met een uiterst moeilijk en complex begrip te maken, dat nergens in het Verdrag volledig werd omschreven, terwijl al evenmin vaststaat, dat de Lid-Staten het voor de inwerkingtreding van het Verdrag in dezelfde zin hebben opgevat.

Wat nu in de eerste plaats de verdragsvoorschriften betreft waarin van vervanging van nationale marktorganisaties door vormen van gemeenschappelijke marktordening sprake is, daaraan kan worden ontleend, dat een marktorganisatie „waarborgen" heeft te bieden „inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten" (artikel 43) en de afzet der desbetreffende produkten moet verzekeren (artikel 45). Voor de gemeenschappelijke marktordeningen, waaraan wij ons ten deze eveneens kunnen oriënteren, zijn vooral de in artikel 39 genoemde doeleinden van belang (er is daar onder meer van de verzekering van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking en van marktstabilisatie sprake). Om deze doeleinden te bereiken kunnen in het kader van gemeenschappelijke marktordeningen op grond van artikel 40 bij voorbeeld prijsregelingen, subsidies voor produktie en verhandeling, systemen van voorraadvorming en opslag en gemeenschappelijk organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer

worden voorzien. — Hierop is kennelijk de definitie gebaseerd welke de Commissie op 29 november 1960 naar aanleiding van een in het Parlement gestelde vraag heeft gegeven en die in het Publikatieblad (1960, blz. 1532) is afgedrukt. Volgens deze omschrijving moet onder een marktordening worden verstaan „een aantal bepalingen betreffende de afzet van een bepaald landbouwprodukt in een Lid-Staat, welke waarborgen bevatten voor de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten". Aan deze voorwaarde is — nog steeds volgens de definitie der Commissie — „slechts voldaan wanneer de afzet van de nationale produktie en de stabiliteit van het prijspeil niet slechts worden beschermd en verzekerd tegen invloeden van de invoer, doch ook tegen gevolgen van wijzigingen in de produktie of de nationale vraag". In gelijke zin liet de Commissie zich uit in een vroegere procedure volgens artikel 169, waarin eveneens het begrip marktordening ter discussie stond (zaak 18-61). Als typische marktorganisatorische maatregelen heeft zij destijds het weren van bepaalde hoeveelheden produkten van de markt (bij voorbeeld door invoerverboden) steunaankopen, opslag, heffingen enzovoort genoemd. Volgens de, destijds als verweerster optredende, Bondsregering gaat het vooral om de egalisatie van marktschommelingen alsook om de met een bepaalde regeling nagestreefde doeleinden (bij voorbeeld de instandhouding der nationale produktie, de regelmatige verzorging), waarvoor het bestaan van een invoerregeling reeds voldoende ware — dit laatste wordt echter door de Commissie bestreden. — Voor zoveel het begrip „marktordening" in de jurisprudentie al ter sprake kwam (zaken 90 en 91-63, deel X, blz. 1297) werd — in tamelijk vage bewoordingen — gesproken van een aantal instellingen en regelingen met behulp waarvan gepoogd wordt de markt te controleren en te beheersen.

Vraagt men zich na deze aanduidingen en pogingen tot begripsomschrijving af, op welke regelingen de Italiaanse Regering zich beroept ten betoge dat van een nationale marktordening sprake is, dan gaat het vooral om het volgende. Voor wijn wordt gewezen op maatregelen ter bevordering van de kwaliteit, op het subsidiëren van verenigingen welke een gemeenschappelijke behandeling van produkten en verlenging der verkooptijdvakken beogen, op invoerverboden voor eenvoudige wijnen, belastingfaciliteiten voor de wijndistilleerderij en het wijnverbruik, op de plicht tot distillering van bepaalde wijnen en de verplichting voor bepaalde verwerkingsprodukten slechts uit wijn gewonnen alcohol te gebruiken. Voor alcohol wordt gewezen op bijzondere heffingen op synthetische alcohol en alcohol gewonnen uit bepaalde grondstoffen. Deze heffingen zijn bestemd om de afzet van niet belaste alcohol tegen redelijke prijzen te waarborgen. Een dergelijk systeem geldt niet voor gedenatureerde alcohol. Bovendien zou sprake zijn van bealstingverlaging voor grondstoffen welker verwerking men wenst te bevorderen.

Men zou zich inderdaad geneigd kunnen gevoelen in deze regeling een samenhangend geheel van voorschriften te zien, bedoeld om de markt te ordenen en te beheersen. Het gaat immers om maatregelen welke niet alleen zijn bedoeld om „naar buiten" bescherming te bieden (de Commissie heeft hierop wat betreft het voor eenvoudige wijnen geldende invoerverbod in het bijzonder de aandacht gevestigd), doch om een poging regulerende invloed op de marktomstandigheden uit te oefenen ten einde de markten te stabiliseren, de afzet te waarborgen en redelijke prijzen te garanderen. Met name lijkt van belang dat blijkbaar ook in het door de Commissie op 24 juni 1967 gedane voorstel — voor een verordening van de Raad houdende aanvullende bepalingen inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt — ten dele dergelijke maatregelen zijn voorzien, te weten de aankoop van alhohol, gewonnen door distillatie van wijn, en de toekenning van premies voor de vervaardiging van brandewijn uit wijn. — Nochtans is volgens de Commissie het bestaan der door de Italiaanse Regering bedoelde marktordening niet bewezen. Daarbij speelt evenwel de — stellig niet doorslaggevende — overweging dat geen staatsorgaan bepaaldelijk voor het ten deze te voeren ordeningsbeleid is aangewezen, geen rol. Wel heeft de Commissie gewezen op het ontbreken van minimumprijsregelingen en betoogd, dat er voor het lopend bedrijfsjaar geen waarborgen bestaan en men zich er veeleer toe beperkt om aan het einde van ieder bedrijfsjaar een besluit nopens de nodige maatregelen te nemen; voor het overige verdedigt zij het standpunt, dat de door de Italiaanse Regering bedoelde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en subsidiëring van verenigingen geen typische marktorganisatorische regelingen vormen. — Met het oog op de door de Italiaanse Regering geschetste situatie dient men zich mijns inziens af te vragen, of de Commissie in haar verklaringen niet van een te eng marktordeningsbegrip uitgaat. Men kan in ieder geval van mening zijn, dat haar bezwaren niet in allen dele vermogen te overtuigen. Het ware wellicht anders, indien de Commissie het probleem grondiger zou heb-

ben behandeld en zich niet tot enige — goeddeels negatieve — aanduidingen had beperkt. Intussen zal onze eindconclusie wel moeten luiden, dat om in het onderhavige geval een oplossing te vinden niet dieper op de marktordeningsvraagstukken behoeft te worden ingegaan. Ik laat mij daarbij leiden door de navolgende, in hoofdzaak door de Commissie gebezigde, overwegingen. Volgens de Italiaanse Regering bestaat er een marktordening voor *wijn en alcohol,* terwijl de kritiek der Commissie maatregelen voor de ingevoerd *gedistilleerd* betreft. Op de algemene verdragsregelen mogen, ook in het kader van ordeningen der landbouwmarkten, slechts uitzonderingen worden gemaakt voor zoveel sprake is van landbouwprodukten zoals die in bijlage II van het Verdrag limitatief zijn opgesomd. Gedistilleerd is daar niet genoemd. Dat zulks irrelevant zou zijn, omdat — volgens de Italiaanse Regering — tussen gedistilleerde dranken en alcohol niet kan worden onderscheiden en de door haar toegepaste maatregelen bovendien slechts de in gedistilleerd voorkomende alcohol zouden treffen, vermag ik — met de Commissie — niet in te zien. Immers, ook al is het vervaardigingsprocédé hetzelfde en al worden dezelfde grondstoffen gebezigd, niet alleen in de Italiaanse wetgeving wordt tussen gedistilleerd en alcohol onderscheiden. Het onderscheid is ook (met een nauwkeurige definitie van gedistilleerde drank, waarbij verwezen wordt naar de gebezigde grondstoffen en de bijzonderheden van het eindprodukt) te vinden in de Brusselse naamlijst; bijzonder duidelijk werd dit onderscheid gemaakt, toen het erom ging de lijst van bijlage II in overeenstemming met artikel 38, alinea 3, van het Verdrag te completeren. Daarbij ging men opzettelijk restrictief te werk volgens het beginsel, dat uitzonderingen op de algemene verdragsregelen een zo beperkt mogelijk karakter dienen te dragen. Anders dan de Italiaanse Regering met haar pleidooi voor opname van gedistilleerde dranken had gewenst, werd derhalve bij Verordening no. 7 a van 18 december 1959 (Publikatieblad 1961, blz. 72) als landbouwprodukt in de lijst van bijlage II opgenomen „ethylalcohol, al dan niet gedenatureerd ,ongeacht de sterkte, verkregen uit landbouwprodukten, vermeld in bijlage II van het Verdrag", doch daarvan met zoveel woorden uitgezonderd" gedistilleerde dranken, likeuren en andere alcoholhoudende dranken samengestelde alcoholische preparaten „geconcentreerde extracten") voor de vervaardiging van dranken". Dit levert ongetwijfeld een economische beleidsbeslissing op, waaraan wij ons hebben te houden en die niet krachteloos mag worden gemaakt door het totstandbrengen van speciale regelingen voor gedistilleerd — op grond dat zij slechts voor de daarin voorkomende alcohol zouden zijn bedoeld —.

Men zal zich echter ondanks de door het Verdrag gewilde duidelijke onderscheiding tussen alcohol en gedistilleerd kunnen afvragen, of een marktordening voor bepaalde produkten niet ook maatregelen voor andere, daarmee nauw samenhangende verwerkingsprodukten — waarin landbouwprodukten alleen maar zijn verwerkt — kan omvatten. Daarbij ware te denken aan een omschrijving van het begrip marktordening door de Commissie in een brief van 14 april 1961 tegenover de Voorzitter van de landbouwcommissie van het Europese Parlement geformuleerd, waarvan de laatste zin als volgt luidt: „L'application des mesures à la frontière doit être liée à celles prises sur le marché intérieur, soit du produit en question, soit d'un produit dont celui-ci dépend étroitement". Alvorens toepassing dezer formule op een bepaalde casuspositie te bepleiten, bedenke men evenwel dat ook in de jurisprudentie met nadruk op de noodzaak van een *enge* uitlegging der bijzondere bepalingen betreffende de landbouw is gewezen. Ik verwijs in dit verband naar de zaken 2 en 3-62, met name naar de in deel VII, blz. 864 vv. afgedrukte gedeelten van het in die zaken gewezen arrest. Volgens deze overwegingen kunnen uitzonderingen ten behoeve van bepaalde landbouwprodukten niet zonder meer ook worden toegepast op waren door verwerking der bevoorrechte produkten verkregen. Men mag dan echter stellig verlangen, dat buiten twijfel wordt gesteld dat de uitzonderingsbepalingen anders geen effect zouden sorteren. Dit is in casu evenwel niet bewezen. Mijns inziens heeft de Italiaanse Regering niet aangetoond, dat haar werkelijk of beweerdelijk bestaande marktorganisatie voor wijn en alcohol geen effect sorteert of belangrijk nadeel lijdt, wanneer de door de Commissie gewraakte maatregelen ter bescherming tegen geïmporteerde gedistilleerde dranken zouden worden opgeheven. In ieder geval bedenke men, dat de hoger belaste gedistilleerde dranken en likeuren slechts met een *deel* der door de marktordening voor alcohol in de zin van het Verdrag terecht getroffen produkten concurreren. Voor zoveel mogelijkerwijze te vrezen storingen in de beschermde economische sector betreft, zou in dit geval bovendien — evenals in de zaken 2 en 3-62 — naar de in het Verdrag en in bijzondere uitvoeringsvoorschriften ter bescherming van dergelijke belangen voorziene communautaire procedure moeten worden verwezen.

Wij komen derhalve tot het resultaat, dat de

bijzondere regelingen voor de landbouw, met name de marktorganisatorische bepalingen in casu, om het even of een marktordening voor wijn en alcohol in Italië bestaat, de handhaving van bijzondere regelen voor geïmporteerde gedistilleerde dranken afwijkende van de beginselen van artikel 95, niet vermogen te rechtvaardigen.

De vordering der Commissie blijkt derhalve gegrond en het Hof van Justitie zal dan ook moeten uitspreken, dat de Italiaanse Republiek door toepassing van een belastingstelsel waarin uit andere Lid-Staten ingevoerde gedistilleerde dranken zwaarder worden belast dan gelijksoortige nationale produkten, artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. heeft geschonden. — Zulks brengt mede, dat ook de door de Commissie gevraagde veroordeling van de Italiaanse Republiek in de kosten van het geding moet worden toegewezen.