ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 december 2000 *

In zaak C-482/98,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Traversa als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 98/617/EG van de Commissie van 21 oktober 1998 waarbij Italië geen toestemming wordt verleend

* Procestaal: Italiaans.

om vrijstelling van accijns te weigeren voor bepaalde producten die zijn vrijgesteld van accijns uit hoofde van richtlijn 92/83/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 295, blz. 43),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. La Pergola, kamerpresident, M. Wathelet (rapporteur) en D. A. O. Edward, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 18 mei 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juni 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 december 1998, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om nietigverklaring van beschikking 98/617/EG van de Commissie van 21 oktober 1998 waarbij Italië geen toestemming wordt verleend om vrijstelling van accijns te weigeren voor bepaalde producten die zijn vrijgesteld van accijns uit hoofde van richtlijn 92/83/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 295, blz. 43; hierna: „bestreden beschikking").

De communautaire regeling

De regels betreffende de accijns

2 Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316, blz. 21) bevat een afdeling V, die de belasting op ethylalcohol betreft.

3 Volgens artikel 19, lid 1, van richtlijn 92/83 is de accijns op ethylalcohol in beginsel verplicht, en krachtens artikel 21 van die richtlijn wordt hij berekend per

hectoliter absolute alcohol, gemeten bij een temperatuur van 20 °C, tegen een tarief dat gewoonlijk hetzelfde is voor alle producten die aan die accijns zijn onderworpen.

4 Naast uitzonderingen op die regel bevat richtlijn 92/83 bepaalde vrijstellingen die meestal zijn ingegeven door het doel, de weerslag van de accijns op alcohol als tussenproduct in de samenstelling van andere commerciële of industriële producten te neutraliseren.

5 Dienaangaande bepaalt artikel 27, leden 1, 3, 4 en 5, van richtlijn 92/83:

„1. De lidstaten verlenen voor de onder deze richtlijn vallende producten vrijstelling van de geharmoniseerde accijns op de voorwaarden die zij vaststellen voor de juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstellingen en ter voorkoming van fraude, ontwijking of misbruik:

a) wanneer zij zijn gedistribueerd in de vorm van alcohol die volledig gedenatureerd is overeenkomstig de voorschriften van een lidstaat, waarbij deze voorschriften naar behoren zijn gemeld en aanvaard overeenkomstig de leden 3 en 4. Voorwaarde voor deze vrijstelling is dat de bepalingen van richtlijn 92/12/EEG worden toegepast op het handelsverkeer van volledig gedenatureerde alcohol;

b) wanneer zij zowel gedenatureerd zijn overeenkomstig de voorschriften van een lidstaat als worden aangewend voor de vervaardiging van niet voor menselijke consumptie bestemde producten;

(...)

3. Vóór 1 januari 1993 en drie maanden vóór elke latere voorgenomen wijziging van de nationale wetgeving deelt elke lidstaat aan de Commissie, samen met alle dienstige informatie, de denatureringsmiddelen mede die hij voornemens is te gebruiken met het oog op de toepassing van lid 1, onder a. De Commissie deelt deze gegevens binnen een maand na ontvangst mede aan de andere lidstaten.

4. Indien binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving aan de andere lidstaten noch de Commissie noch een lidstaat om behandeling van de aangelegenheid in de Raad heeft verzocht, wordt de Raad geacht het aangemelde denatureringsprocédé te hebben toegelaten. Indien binnen de termijn bezwaar wordt aangetekend, wordt er een besluit genomen overeenkomstig de procedure van artikel 24 van richtlijn 92/12/EEG.

5. Indien een lidstaat van oordeel is dat een product waarvoor ingevolge lid 1, onder a of b, vrijstelling is verleend, leidt tot fraude, ontduiking of misbruik, mag hij weigeren vrijstelling te verlenen of de reeds verleende vrijstelling intrekken. De lidstaat stelt de Commissie hiervan onverwijld in kennis. De Commissie deelt deze kennisgeving binnen één maand na ontvangst aan de overige lidstaten mede.

Een definitief besluit wordt vervolgens genomen volgens de procedure van artikel 24 van richtlijn 92/12/EEG. De lidstaten behoeven een dergelijk besluit niet met terugwerkende kracht toe te passen."

6 Artikel 24 van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 076, blz. 1), luidt:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door een ‚Accijnscomité', hierna ‚comité' te noemen. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Het comité stelt zijn reglement van orde vast.

(...)

3. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie. Het comité spreekt zich uit met meerderheid van stemmen overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

4. a) De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het comité.

b) Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité of indien geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel in betreffende de te nemen maatregelen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Indien de Raad na verloop van drie maanden na de indiening van het voorstel bij de Raad, geen besluit heeft genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld, behalve wanneer de Raad zich met gewone meerderheid van stemmen tegen genoemde maatregelen heeft uitgesproken.

(...)"

7 Artikel 27, lid 1, sub a, van richtlijn 92/83 stelt als voorwaarde voor de vrijstelling, dat de bepalingen van richtlijn 92/12 worden toegepast. Volgens artikel 7, lid 4, van die richtlijn vindt het verkeer van de in de lidstaat van vertrek reeds tot verbruik uitgeslagen accijnsproducten tussen de grondgebieden van de verschillende lidstaten plaats onder dekking van een geleidedocument, waarin de voornaamste punten van het in artikel 18, lid 1, van richtlijn 92/12 bedoelde document vermeld staan.

8 Deze bepaling is uitgevoerd bij verordening (EEG) nr. 3649/92 van de Commissie van 17 december 1992 betreffende een vereenvoudigd geleidedocument voor het intracommunautaire verkeer van accijnsproducten die in de lidstaat van verzending tot verbruik zijn uitgeslagen (PB L 369, blz. 17).

9 Artikel 5 van verordening nr. 3649/92 luidt:

„Het vereenvoudigd geleidedocument wordt ook gebruikt voor begeleiding van commercieel intracommunautair verkeer van volledig gedenatureerde alcohol als bedoeld in artikel 27, lid 1, onder a, van richtlijn 92/83/EEG van de Raad."

10 Ingevolge die bepaling is het uitgesloten, dat het verkeer van volledig gedenatureerde alcohol wordt onderworpen aan de verplichting gebruik te maken van het administratieve geleidedocument voor het verkeer onder schorsing van rechten van met accijns belaste producten — te weten producten waarvoor nog niet aan de belastingplicht is voldaan —, bedoeld in artikel 18, lid 1, van richtlijn 92/12. Dat document wordt beschreven in verordening (EEG) nr. 2719/92 van de Commissie van 11 september 1992 betreffende het administratieve geleidedocument voor het verkeer onder schorsing van rechten van accijnsproducten (PB L 276, blz. 1).

De regels betreffende cosmetica

11 Richtlijn 80/232/EEG van de Raad van 15 januari 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de voor bepaalde voorverpakte producten toegestane reeksen van nominale hoeveelheden en nominale capaciteiten (PB L 51, blz. 1), heeft volgens artikel 5 tot doel, de lidstaten te beletten „het in de handel brengen van voorverpakkingen die aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen [te] weigeren, verbieden of beperken om redenen in verband met de waarde van de nominale hoeveelheid voor wat betreft de in bijlage I (...) genoemde voorverpakkingen (...)".

12 Op grond van artikel 2 bepaalt bijlage I, voor de in artikel 1 van richtlijn 80/232 bedoelde producten, de „reeksen van de nominale hoeveelheden van de inhoud van voorverpakkingen". Punt 7 van die bijlage I, getiteld „Cosmetica: schoonheidsproducten, toiletartikelen", bevat een punt 7.4, dat betrekking heeft op producten op basis van alcohol met minder dan 3 volumepercenten natuurlijke of kunstmatige etherische olie en minder dan 70 volumepercenten zuivere ethanol: reukwater, haarlotions, pre- en aftershave lotions.

13 Richtlijn 76/768/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake cosmetische producten (PB

L 262, blz. 169), zoals onder meer gewijzigd bij richtlijn 93/35/EEG van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 151, blz. 32; hierna: „richtlijn 76/768"), definieert in artikel 1, lid 1, cosmetische producten als:

„alle stoffen en preparaten die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de verschillende delen van het menselijke lichaamsoppervlak (opperhuid, beharing, haar, nagels, lippen en uitwendige geslachtsorganen) of met de tanden en kiezen en de mondslijmvliezen, met het uitsluitende of hoofdzakelijke oogmerk deze te reinigen, te parfumeren, het uiterlijk ervan te wijzigen en/of lichaamsgeuren te corrigeren en/of voornoemde lichaamsdelen te beschermen of in goede staat te houden".

14 Artikel 3 van richtlijn 76/768 luidt:

„De lidstaten treffen alle noodzakelijke maatregelen opdat cosmetische producten slechts in de handel kunnen worden gebracht wanneer zij beantwoorden aan de in deze richtlijn en haar bijlagen gegeven voorschriften."

15 Artikel 6, lid 2, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten treffen alle nodige maatregelen om te waarborgen dat bij het etiketteren en het ten verkoop aanbieden van en het maken van reclame voor cosmetische producten de tekst, de benamingen, merken en afbeeldingen of andere al dan niet figuratieve tekens niet worden gebruikt om aan deze producten kenmerken toe te schrijven die deze niet bezitten."

16 Artikel 12, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Indien een lidstaat, op basis van een uitvoerige motivering, constateert dat een cosmetisch product, hoewel het voldoet aan de voorschriften van deze richtlijn, gevaar oplevert voor de gezondheid, kan deze staat het op de markt brengen van dit cosmetisch product op zijn grondgebied tijdelijk verbieden of aan bijzondere voorwaarden onderwerpen (...)"

De voorgeschiedenis van het geding

Het verzoek van de Italiaanse Republiek om toestemming tot weigering van vrijstelling

17 In juni en juli 1997 gaf de Italiaanse belastingadministratie de Commissie kennis van ministerieel besluit nr. 524 van 9 juli 1996 (*GURI* nr. 237 van 9 oktober 1996), dat voor het verlenen van de in artikel 27, lid 1, sub b, van richtlijn 92/83 bedoelde vrijstelling bepaalde voorwaarden stelde teneinde het misbruik te voorkomen waartoe die vrijstelling aanleiding kon geven.

18 Volgens dat besluit moest enerzijds de gedenatureerde alcohol die wordt gebruikt voor de vervaardiging van parfums en andere cosmetica, zuivere alcohol zijn en geen afvalalcohol. Anderzijds mochten bepaalde producten voor huishoudelijk gebruik, zoals vloeibare detergenten, vloeibare schoensmeer en insecticiden niet meer dan 40 % alcohol bevatten.

19 Gepreciseerd werd, dat die voorwaarden de normale samenstelling van de betrokken producten weerspiegelden en tot doel hadden te voorkomen, dat met

opzet op abnormale wijze bereide producten ten onrechte gebruik zouden kunnen maken van de denatureringsformules en procedures voor verkeer en opslag waarin voor bepaalde categorieën van goederen is voorzien. Met name bij cosmetica diende te worden voorkomen dat — zoals reeds in enkele gevallen was gebeurd — producten die in de handel worden gebracht als parfums, zonder hiervan de kenmerken te vertonen, in werkelijkheid, voor zover zij licht gedenatureerde alcohol bevatten, massaconsumptiegoederen zouden kunnen vervangen waarin normaliter de in artikel 27, lid 1, sub a, van richtlijn 92/83 bedoelde volledig gedenatureerde alcohol voorkomt. Volledig gedenatureerde alcohol zou echter uit een oogpunt van fraudepreventie betere waarborgen bieden, dankzij de sterkere denaturering en de strengere procedures voor verkeer en opslag.

20 Voor een beter begrip van de redenen waarom de Italiaanse regeling is vastgesteld moeten evenwel de denatureringstechniek en de eraan verbonden risico's van belastingfraude worden uiteengezet.

21 Blijkens de repliek van de Italiaanse regering is de denaturering een bewerking waardoor de alcohol giftig wordt gemaakt, zodat hij niet meer kan worden genuttigd of weer voor voedingsdoeleinden kan worden omgezet.

22 De denatureringsformules schrijven — voor de productie van detergenten — het gebruik van het door de staat goedgekeurde algemene denatureringsmiddel voor. Dit is een zeer giftige stabilisator van het product die het onmogelijk maakt, de gedenatureerde alcohol langs chemische weg terug in drinkbare alcohol om te zetten.

23 Ofschoon eveneens van accijns vrijgesteld, doen parfums een bijzonder probleem rijzen. In dat geval kunnen immers enkel geparfumeerde, speciale en zachte denatureringsmiddelen worden gebruikt. Daar afvalalcohol slecht ruikt en aanloop- en restproducten van de distillatie — zoals aldehyden, ketonen en

methanol — bevat, die niet op het gelaat, de opperhuid en de slijmvliezen kunnen worden gebruikt — is voor de vervaardiging van parfum alcohol van goede kwaliteit nodig.

24 Ofschoon slechts licht gedenatureerd en dus gemakkelijk terug om te zetten, wordt de in parfum gebruikte alcohol echter niet terug omgezet, omdat dit niet rendabel is, wegens de prijs van zuivere alcohol. Die omzetting zou daarentegen winstgevend zijn, indien de regeling het gebruik van afvalalcohol voor de vervaardiging van parfum zou dulden.

25 Volgens de Italiaanse regering is de verplichting om voor de vervaardiging van parfums en cosmetica zuivere alcohol te gebruiken, dus een instrument in de strijd tegen smokkel en belastingontduiking.

26 In haar verzoek stelde de Italiaanse administratie, dat er in Italië een geval was geweest waarin een met afvalalcohol vervaardigd en licht geparfumeerd product door de fabrikant was aangegeven als een cosmetisch product, maar in de handel was gebracht als een product om voorwerpen schoon te maken, en dus in feite als een vervangingsmiddel voor de in artikel 27, lid 1, sub a, van richtlijn 92/83 bedoelde volledig gedenatureerde alcohol, zonder dat het onderworpen was aan de strengere regels voor denaturering, verkeer en opslag, die gelden voor dit laatste product.

27 De Italiaanse administratie verzocht dus om toestemming tot weigering van de vrijstelling van accijns voor de in artikel 27, lid 1, sub b, van die richtlijn bedoelde producten, die, aangezien zij niet de boven aangegeven kenmerken vertoonden, volgens haar tot ontwijking, fraude of misbruik aanleiding konden geven.

De bestreden beschikking

28 Krachtens artikel 27, lid 5, van richtlijn 92/83 stelde de Commissie de bestreden beschikking houdende afwijzing van het Italiaanse verzoek vast.

29 Zij motiveerde haar beschikking als volgt:

„(...)

(11) Ten aanzien van de redenen die Italië heeft aangevoerd voor het weigeren van een vrijstelling voor cosmetische producten (parfum) die onzuivere alcohol bevatten, kan het gebruik van goedkope, onzuivere alcohol voor het vervaardigen van goederen die vallen onder artikel 27, lid 1, onder b, niet worden beschouwd als een oorzaak van belastingontwijking, -ontduiking of fraude. Hiervoor zijn twee redenen: ten eerste brengt onzuivere alcohol minder gevaar voor onjuist gebruik met zich; ten tweede is artikel 27, lid 1, onder b, ongeacht of cosmetische producten vervaardigd met onzuivere alcohol goedkoper zijn, geenszins beperkt tot dure artikelen, aangezien de uiteenlopende producten die onder dit artikel vallen zeer sterk in prijs verschillen. Daar komt nog bij dat de richtlijn geen enkele bepaling bevat op grond waarvan producten die uit hoofde van artikel 27, lid 1, onder b, zijn vrijgesteld (en niet zijn bestemd voor menselijke consumptie), zuivere alcohol moeten bevatten.

(12) Aangezien artikel 27, lid 1, onder b, voorts niet uitsluitend, en zelfs niet hoofdzakelijk, betrekking heeft op cosmetische producten, maar ook op, onder andere, producten voor reinigingsdoeleinden, kan de aanwending van als cosmetisch omschreven producten voor reinigingsdoeleinden niet van invloed zijn op hun classificatie uit hoofde van artikel 27, lid 1, onder b, en niet worden beschouwd als belastingontwijking, -ontduiking of fraude. Dit is met name onmiskenbaar het geval wanneer wordt bedacht dat het in

sommige lidstaten niet ongebruikelijk is dat reukwaters en verwante producten worden gebruikt voor niet-cosmetische doeleinden zoals reiniging. Het feit dat de ‚volledig gedenatureerde' alcohol van artikel 27, lid 1, onder a, ook voor dergelijke doeleinden kan worden gebruikt, is niet relevant.

(13) Voorgaande overwegingen zijn eveneens van toepassing op het specifieke geval dat Italië heeft aangevoerd van goederen die bij aankomst ter bestemming worden aangemerkt als gedenatureerd overeenkomstig de Italiaanse voorschriften maar die niet voldoen aan de vereiste van zuiverheid. Daar komt bij:

i) dat het verkeer uit hoofde van artikel 27, lid 1, onder b, geheel vrij van formaliteiten dient te zijn en geen aanvullende aangifte mag worden verlangd;

ii) dat het volstaat dat aan de vereisten van een willekeurige lidstaat is voldaan;

iii) dat de methodes voor het denatureren van producten in de zin van artikel 27, lid 1, onder b, niet op communautair niveau zijn vastgelegd en derhalve het feit dat de goederen zijn vrijgegeven — voor vrij verkeer in de hele Gemeenschap — in de lidstaat van oorsprong betekent dat aan de voorwaarden van die lidstaat is voldaan.

(14) De voorgaande overwegingen zijn eveneens van toepassing op het geval van parfums die zijn vrijgesteld uit hoofde van artikel 27, lid 1, onder b, en gedenatureerd overeenkomstig de voorschriften van andere lidstaten, maar die niet voldoen aan de Italiaanse voorwaarde dat zij moeten zijn afgeleid van zuivere alcohol. Bovendien heeft Italië verklaard dat dergelijke gevallen niet zijn geconstateerd.

(15) Vergelijkbare overwegingen zijn van toepassing op de weigering van Italië om vrijstelling van accijns te verlenen voor bepaalde producten voor huishoudelijk gebruik en waarvoor Italië volstaan heeft met de vermelding dat zij de vrijstelling weigert om dezelfde redenen als die met betrekking tot cosmetische producten, dat geen klachten zijn ontvangen en dat het gewone handelsverkeer geen nadelige gevolgen ondervindt van de voorwaarde voor een vrijstelling.

(16) Tot slot heeft Italië niet aangetoond dat producten waarvoor zij de vrijstelling wenst te weigeren daadwerkelijk hebben geleid tot belastingontwijking, -ontduiking of fraude. Evenmin zijn er lidstaten — waarvan het merendeel veel hogere accijnstarieven kent dan Italië — die problemen hebben gemeld met belastingontwijking, -ontduiking of fraude ten gevolge van de vrijstelling van deze producten.

(...)"

Het beroep tot nietigverklaring

30 De Italiaanse regering baseert haar beroep op schending en onjuiste toepassing van artikel 27, leden 1, sub a en b, en 5, van richtlijn 92/83, alsook van artikel 1 van richtlijn 76/768 en bijlage I, punt 7.4, bij richtlijn 80/232. Zij stelt bovendien een „onjuiste rechtsopvatting betreffende de voorwaarden", gebrek aan logica, en ontoereikende motivering van de bestreden beschikking.

31 In de eerste plaats betoogt de Italiaanse Republiek, dat de verschillende bij artikel 27, lid 1, sub a en b, van richtlijn 92/83 ingestelde regelingen nauw met de diverse soorten producten samenhangen, aangezien de denatureringsformules zijn ontwikkeld met inachtneming van de specifieke bestemming van elk daarvan. Ieder product zou in overeenstemming met zijn samenstelling en gebruik nauwkeurig moeten worden ingedeeld om te voorkomen dat het ten onrechte

kan worden onttrokken aan de strengere controleregeling waaraan het normaliter onderworpen had moeten zijn. Zonder een dergelijke indeling zouden de overheidsfinanciën kunnen worden benadeeld en zouden de marktdeelnemers het slachtoffer kunnen worden van concurrentievervalsing.

32 In de tweede plaats stelt de Italiaanse Republiek, dat de poging om ten onrechte onder een gunstiger controleregeling te vallen dan die welke normaliter van toepassing is, een misbruik in de zin van artikel 27, leden 1 en 5, van richtlijn 92/83 oplevert, dat de lidstaten mogen bestrijden.

33 Een andere redenering zou, in strijd met het beginsel van de nuttige werking, het begrip misbruik kunnen beperken tot de in bedoelde bepaling van richtlijn 92/83 genoemde begrippen ontwijking en fraude, die enkel doelen op gedragingen die ertoe strekken de belastbare materie aan de belasting te onttrekken.

34 In de derde plaats behoeven de lidstaten niet met de vaststelling van maatregelen ter voorkoming van fraude, ontwijking of misbruik te wachten totdat deze feitelijk zijn geconstateerd. Het volstaat dat dergelijke praktijken mogelijk zijn.

35 Dienaangaande betoogt de Italiaanse Republiek, dat de Italiaanse versie van artikel 27 van richtlijn 92/83 in lid 1 spreekt van een vereiste om iedere fraude, ontwijking of misbruik te „voorkomen", en in lid 5 van de „mogelijkheid" van fraude, ontwijking of misbruik. Op de tegenwerping van de Commissie, dat die bewoordingen enkel in de Italiaanse tekst van de richtlijn voorkomen, antwoordt de Italiaanse regering, dat die tekst authentiek is. In ieder geval geven die bewoordingen haars inziens slechts de betekenis weer van het bepaalde in artikel 27, lid 1, dat de lidstaten de bevoegdheid verleent om voorwaarden vast te stellen ter voorkoming van fraude, ontwijking of misbruik.

36 In de vierde plaats verwijt de Italiaanse Republiek de Commissie, dat zij richtlijn 76/768 heeft geschonden, door in punt 12 van de bestreden beschikking te stellen, dat de aanwending van cosmetische producten voor reinigingsdoeleinden niet van invloed kan zijn op hun classificatie uit hoofde van artikel 27, lid 1, van richtlijn 92/83. Uit artikel 1 van richtlijn 76/768 blijkt volgens haar namelijk, dat cosmetische producten uitsluitend of hoofdzakelijk voor lichamelijk gebruik bestemd zijn.

37 Zij voegt daaraan toe, dat de Commissie, door haar geen toestemming te verlenen om de in artikel 27, lid 1, sub b, van richtlijn 92/83 bedoelde vrijstelling te weigeren voor producten die worden aangeboden als „parfums", maar met afvalalcohol worden vervaardigd, geen rekening heeft gehouden met het feit dat richtlijn 80/232, inzonderheid bijlage I, punt 7, althans voor de productie van bepaalde categorieën van cosmetica, het gebruik van zuivere alcohol voorschrijft.

38 In de vijfde plaats betoogt de Italiaanse Republiek, dat het verkeer van de in artikel 27, lid 1, sub a, van richtlijn 92/83 bedoelde volledig gedenatureerde alcohol moet plaatsvinden onder dekking van het in artikel 5 van verordening nr. 3649/92 bedoelde vereenvoudigde geleidedocument, terwijl het verkeer van de in dezelfde bepaling, sub b, vermelde, volgens een door een lidstaat goedgekeurde methode gedenatureerde alcohol moet plaatsvinden onder dekking van het geleidedocument waarin verordening nr. 2719/92 voorziet voor het verkeer onder schorsing van rechten. Volgens haar leidt het ontbreken van die documenten tot verlies van het recht op vrijstelling.

39 In de zesde plaats is de Italiaanse Republiek van mening, dat de in artikel 27, lid 1, sub b, bedoelde vrijstelling doelt op gedenatureerde alcohol die reeds is aangewend voor de vervaardiging van een niet voor menselijke consumptie bestemd product. Indien de aldus gedenatureerde alcohol nog niet is aangewend, komt hij niet voor bedoelde vrijstelling in aanmerking en moet hij als een aan de schorsingsregeling onderworpen product worden beschouwd.

Beoordeling door het Hof

De eerste vier grieven

40 Al aanstonds zij opgemerkt, dat blijkens de bewoordingen van artikel 27, lid 1, sub a en b, van richtlijn 92/83, de verlening of weigering van de vrijstelling afhangt van de denatureringsmethode.

41 Indien deze in het kader van de Gemeenschap is goedgekeurd, is de alcohol krachtens genoemde bepaling, sub a, vrijgesteld van de accijns. Is de alcohol in een niet voor menselijke consumptie bestemd product daarentegen gedenatureerd volgens een in een lidstaat goedgekeurde methode, dan moet de in dezelfde bepaling, sub b, bedoelde vrijstelling worden toegepast. Indien de denatureringsmethode met geen van de door de communautaire regels of de nationale rechtsstelsels goedgekeurde methodes overeenkomt, kan het product niet worden vrijgesteld.

42 Het zou dus in strijd zijn met richtlijn 92/82 om voor een product dat aan de in artikel 27, lid 1, sub b, gestelde voorwaarden voldoet, vrijstelling te weigeren op de enkele grond, dat is vastgesteld dat de echte bestemming ervan niet overeenkomt met de benaming die de marktdeelnemer eraan heeft gegeven. Noch het gebruik van zuivere alcohol, noch het maximumgehalte aan alcohol is door de gemeenschapswetgever als criterium voor toepassing van de vrijstelling beschouwd.

43 Ofschoon richtlijn 80/232, wat de cosmetica betreft, in bijlage I, punt 7.4, enkel spreekt van zuivere ethanol, kan en mag een als cosmetisch middel voorgesteld product dat onzuivere alcohol bevat, niet worden bestraft met het verlies van de vrijstelling, wanneer het aan de in artikel 27, lid 1, van richtlijn 92/83 gestelde voorwaarden voldoet.

44 In die omstandigheden zou de weigering van een lidstaat om op een product een in artikel 27, lid 1, van richtlijn 92/83 voorgeschreven vrijstelling van accijns toe te passen, als sanctie voor de schending van krachtens een cosmeticarichtlijn zoals richtlijn 76/768 vastgestelde nationale bepalingen, een doel nastreven dat niets van doen heeft met het doel van richtlijn 92/83 (zie, in die zin, arrest van 2 augustus 1993, Lange, C-111/92, Jurispr. blz. I-4677, punt 22).

45 Daarentegen kan de betrokken lidstaat overeenkomstig de cosmeticarichtlijnen van de Gemeenschap het in de handel brengen van een product als bedoeld in punt 42 van het onderhavige arrest verbieden en, in voorkomend geval, de in de nationale wettelijke regeling neergelegde economische of zelfs strafrechtelijke sancties opleggen. Hetzelfde geldt voor de andere door de Italiaanse regeling gestelde voorwaarde, betreffende het maximumgehalte aan alcohol van huishoudelijke producten.

46 Met betrekking tot de voorwaarden in het kader waarvan een lidstaat krachtens artikel 27, lid 5, van richtlijn 92/83 fraude, ontduiking of misbruik bij de toepassing van de vrijstellingen mag bestrijden, zij erop gewezen, dat sommige taalversies lijken te vereisen dat dergelijke manœuvres eerst worden vastgesteld.

47 Dat is het geval met de Franse versie [„Si un État membre estime qu'un produit qui a fait l'objet d'une exonération en vertu du paragraphe 1 points a) ou b) est à l'origine d'une fraude, d'une évasion ou d'un abus, il peut refuser d'accorder l'exonération ou retirer l'exonération déjà accordée"], de Engelse [„If a Member State finds that a product which has been exempted under paragraphs 1 (a) or 1 (b) above gives rise to evasion, avoidance or abuse, it may refuse to grant exemption or withdraw the relief already granted"], de Duitse [„Stellt ein Mitgliedstaat fest, daß ein gemäß Absatz 1 Buchstabe a) oder b) befreites Erzeugnis zu Steuerflucht, Steuerhinterziehung oder Mißbrauch führt, so kann er die Befreiung versagen oder die bereits gewährte Befreiung zurückziehen"], of de Spaanse [„Si un Estado miembro considera que un producto exento con arreglo a la letra a) o b) del apartado 1 del presente artículo origina fraudes, evasiones o abusos, podrá negarse a conceder una exención o anular la ya concedida e informará inmediatamente de ello a la Comisión"].

48 Daarentegen kunnen andere versies aldus worden uitgelegd, dat de loutere mogelijkheid van fraude, ontduiking of misbruik volstaat opdat de lidstaten de passende maatregelen nemen. Dat is het geval met de Portugese versie [„Se um Estado-membro considerar que um produto isento ao abrigo das alíneas a) e b) do no 1 pode suscitar uma eventual fraude, evasão ou utilização indevida, poderá recusar a isenção ou retirar a redução já concedida"] en, in zekere mate, met de Italiaanse [„Se uno Stato membro viene a sapere che un prodotto che è stato esentato ai sensi del paragrafo 1, lettera a) o b) dà luogo ad eventuale evasione, frode o abuso, tale Stato può rifiutare di concedere l'esenzione o revocare lo sgravio già concesso. Lo Stato membro ne informa immediatamente la Commissione"].

49 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet, wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies, bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (zie, onder meer, arrest van 24 februari 2000, Commissie/Frankrijk, C-434/97, Jurispr. blz. I-1129, punt 22).

50 In dit verband moet worden vastgesteld, dat de vrijstelling van de in artikel 27, lid 1, sub a en b, bedoelde producten de regel is, en de weigering ervan de uitzondering. De door artikel 27, lid 1, van richtlijn 92/83 aan de lidstaten verleende bevoegdheid om voorwaarden vast te stellen „voor de juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstellingen en ter voorkoming van fraude, ontwijking of misbruik", kan niet afdoen aan het onvoorwaardelijke karakter van de in die bepaling bedoelde vrijstellingsverplichting (zie, in die zin, arrest van 10 juni 1999, Braathens, C-346/97, Jurispr. blz. I-3419, punt 31).

51 Bovendien zij eraan herinnerd, dat de door de lidstaten eenzijdig vastgestelde maatregelen ter bestrijding van fraude, ontduiking of misbruik, overeenkomstig het bepaalde in artikel 27, lid 5, van richtlijn 92/83, juncto artikel 24 van richtlijn 92/12, aan het toezicht van de andere lidstaten en de gemeenschapsinstellingen onderworpen zijn.

52 In die omstandigheden brengt de algemene opzet van de regeling mee, dat de betrokken lidstaat ten minste concrete aanwijzingen voor het bestaan van een ernstig gevaar voor fraude, ontduiking of misbruik aanvoert.

53 In de onderhavige zaak wijst geen enkel element van het dossier erop, dat de Commissie, bijgestaan door het comité, bij de beoordeling van de door de Italiaanse Republiek te harer kennis gebrachte gegevens de grenzen van haar bevoegdheden heeft overschreden.

54 Gelet op de voorgaande overwegingen, moeten de eerste vier grieven die de Italiaanse Republiek heeft aangevoerd, worden verworpen.

De vijfde en de zesde grief

55 Wat de vraag betreft, of het verkeer van de in artikel 27, lid 1, sub a, van richtlijn 92/83 bedoelde volledig gedenatureerde alcohol moet plaatsvinden onder dekking van het in artikel 5 van verordening nr. 3649/92 bedoelde vereenvoudigde geleidedocument, terwijl het verkeer van de in dezelfde bepaling, sub b, vermelde alcohol die gedenatureerd is volgens een door een lidstaat goedgekeurde methode, moet plaatsvinden onder dekking van het geleidedocument waarin verordening nr. 2719/92 voorziet voor het verkeer onder schorsing van rechten, dient te worden vastgesteld, dat zij de grenzen van het geschil te buiten gaat.

56 De Italiaanse Republiek heeft immers geen toestemming gevraagd om vrijstelling te weigeren voor accijnsproducten waarvan het verkeer zonder geleidedocument plaatsvindt. Om die reden heeft het comité die situatie, die slechts incidenteel in punt 13, sub i, van de bestreden beschikking wordt vermeld in verband met het concrete geval van „misbruik" dat de Italiaanse regering in haar verzoek ter sprake had gebracht, niet onderzocht.

57 Bijgevolg staat het niet aan het Hof om daarover uitspraak te doen in het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring.

58 Om dezelfde reden kan het Hof niet de vraag onderzoeken, of de in artikel 27, lid 1, sub b, van richtlijn 92/83 bedoelde vrijstelling enkel van toepassing is op overeenkomstig de regels van een lidstaat gedenatureerde alcohol die reeds is aangewend om een niet voor menselijke consumptie bestemd product te vervaardigen. Het door de Italiaanse Republiek bij de Commissie ingediende verzoek had immers betrekking op de samenstelling van producten die alcohol bevatten. De Commissie, bijgestaan door het comité, behoefde dus geen uitspraak te doen over het belastingregime van gedenatureerde alcohol die nog niet is aangewend voor de vervaardiging van een niet voor menselijke consumptie bestemd product. Bij het onderzoek van een beroep tot nietigverklaring kan het Hof niet de wettigheid van een beschikking controleren met betrekking tot een probleem dat niet vooraf ter beoordeling is voorgelegd aan de instelling die de betrokken beschikking heeft gegeven.

59 Mitsdien moeten de vijfde en de zesde grief worden verworpen.

60 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het beroep in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

Kosten

61 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten.**

La Pergola Wathelet Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 december 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola