FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 27. januar 1987 *

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Frankrig ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 95, idet det har indført og opretholdt en ordning med afgiftsmæssig forskelsbehandling af de såkaldte »vins doux naturels«.

»Vins doux naturels«, således som de for tiden er defineret i artikel 416 i den franske lov om skatter og afgifter, er siden vedtagelsen af en lov af 13. august 1898 afgiftsmæssigt blevet stillet bedre i Frankrig end andre dessertvine [som i forordning nr. 337/79 benævnes »hedvine« (EFT 1979, L 54, s. 1)] eller lignende søde vine. Den nuværende afgiftsforskel er betydelig — en forbrugsafgift på 6 795 FF pr. hektoliter alkohol, som produktet indeholder, plus en særlig punktafgift på 22 FF pr. hektoliter af hedvine og andre søde vine (lovens artikler 403, I, stk. 3, og 438, stk. 1); en forbrugsafgift på 2 545 FF pr. hektoliter alkohol, der er tilsat under fremstillingen, samt en særlig punktafgift på 54,80 FF pr. hektoliter for »vins doux naturels« (lovens artikler 403, I, stk. 1, og 438, stk. 1).

I 1979 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse i henhold til EØF-traktatens artikel 169, som gik ud på, at disse bestemmelser medførte en forskelsbehandling af vine fra andre medlemsstater, idet disse aldrig kunne blive omfattet af den lempeligere afgift i henhold til den franske lovgivning. I 1982 bestemte Frankrig derfor, at kvalitetshedvine fra bestemte områder inden for Fællesskabet også skulle være omfattet af den lavere afgift (lovens artikel 417a, som blev indført ved artikel 37 i finansloven for 1982). Den lavere afgift skulle imidlertid kun omfatte vin,

»som der er tradition og sædvane for at producere, og som — foruden at den er undergivet kontrol, der giver garantier svarende til dem, der kræves for 'vins doux naturels' med hensyn til produktionsbetingelserne og afsætningen — har følgende kendetegn:

— er direkte bearbejdet af producenten selv, der benytter egen vinhøst, som skal indeholder mindst 90% druer fra aromatiske vinstoksorter;

— kommer fra vinbrug, hvis udbytte ikke overstiger 40 hektoliter pr. udnyttet hektar;

— er fremstillet af druemost, hvis oprindelige naturlige sukkerindhold er på mindst 252 gram pr. liter;

— er fremstillet uden anvendelse af anden rektificering end tilsætning af vinalkohol, der som ren alkohol mindst skal svare til 5% udtrykt i volumen af den anvendte most og ikke må udgøre mere end det mindste af følgende to forhold:

* Oversat fra engelsk.

— 10% udtrykt i volumen af den anvendte most;

— 40% af det totale alkoholindhold udtrykt i volumen af det færdige produkt forstået som summen af det virkelige alkoholindhold og ækvivalenten af det potentielle alkoholindhold beregnet på grundlag af 1% ren alkohol udtrykt i volumen for hver 17,5 gram restsukker pr. liter,

— ledsages af særlige ledsagedokumenter«.

Som følge heraf har Kommissionen under denne sag, der er registreret på Domstolens Justitskontor den 25. juni 1985, ikke anfægtet, at »vins doux naturels« afgiftsmæssigt kan opnå en præferencestilling. Den har imidlertid gjort gældende, at tre af de betingelser, der blev indført, er restriktive, således at dessertvine fra andre medlemsstater, der ligner de franske »vins doux naturels«, stadig er stillet ringere. En af de betingelser, Kommissionen har anfægtet, er betingelsen om, at importerede vine skal være ledsaget af »særlige ledsagedokumenter«. Under sagen er dette krav blevet ophævet ved artikel 64, VI, i finansloven for 1986, der blev vedtaget den 30. december 1985. Domstolen skal således nu kun tage stilling til to spørgsmål:

1) kravet om, at produktet skal komme fra et område, hvor der »er tradition og sædvane« for at producere det;

2) kravet om, at sådanne vine er »undergivet kontrol, der giver garantier svarende til dem, der kræves for 'vins doux naturels' med hensyn til produktionsbetingelserne og afsætningen«.

I tidligere afgørelser har Domstolen udtalt, at det ikke er forbudt medlemsstaterne at indrømme fiskale fordele i form af fritagelse for eller nedsættelse af afgifter for bestemte former for varer eller bestemte producentgrupper, når de fiskale bestemmelser ikke er blevet harmoniseret eller gjort ensartede [se f. eks. sag 148/77, Hansen mod Hauptzollamt Flensburg, Sml. 1978, s. 1787, en sag vedrørende spiritus, hvor Domstolen udtalte: »Sådanne fiskale fordele kan nemlig tjene legitime økonomiske eller sociale formål, såsom anvendelse af bestemte råstoffer i destillerierne, opretholdelse af produktionen af bestemte spiritusprodukter af høj kvalitet, eller opretholdelse af bestemte grupper virksomheder, såsom landsbrugsdestillerier« (præmis 16)]. I sag 169/78, (Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, s. 385), tilføjede Domstolen: »Det skal understreges, at retmæssigheden af denne fremgangsmåde er blevet anerkendt med særlig henblik på at gøre det muligt at opretholde produktionsformer eller virksomheder, som uden disse særlige afgiftsmæssige begunstigelser på grund af fremstillingsomkostningernes højde ikke længere ville være rentable« (præmis 16). (Se også sag 26/80, Schneider-Import mod Hauptzollamt Mainz, Sml. 1980, s. 3469).

På den anden side understreges det i disse sager og for nylig i Domstolens domme af 4. marts 1986 i sag 106/84, Kommissionen mod Danmark (Sml. s. 833), og sag 243/84, John Walker & Sons Ltd mod Ministeriet for Skatter og Afgifter (Sml. s. 875), at en eventuel præferencestilling ikke må indebære, at der udøves forskelsbehandling over for lignende varer fra andre medlemsstater, eller at indenlandsk fremstillede varer beskyttes på en sådan måde, at der lægges hindringer i vejen for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne. En differentieret afgiftsordning »efter objektive kriterier, så-

som arten af de benyttede råvarer eller den anvendte fremstillingsmetode« er »[forenelig] med fællesskabsretten, hvis [den] forfølger formål i den økonomiske politik, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis den pågældende afgiftsordning er udformet således, at der ikke sker nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller nogen form for beskyttelse af konkurrerende indenlandsk fremstillede varer« (præmis 20 i sag 106/84).

Forklaringen på den differentierede afgift i nærværende sag er, at »vins doux naturels« fremstilles i områder, der er kendetegnet ved ringe nedbørsmængder og forholdsvis dårlig jord, hvor den lokale økonomi er stærkt afhængig af produktionen af disse vine på grund af vanskeligheden ved at dyrke andre landbrugsprodukter. Det er blevet anført, at restriktionerne med hensyn til udbytte pr. hektar, minimumssukkerindhold og den maksimale mængde alkohol, der kan tilsættes druemosten, er indført for at opnå, at vine fra disse områder omfattes af ordningen, mens andre vine udelukkes, nemlig dem, hvor vinstokkene giver et højere udbytte og dyrkes i områder med en større nedbørsmængde og bedre jord, såsom Pineau des Charentes, der også er en sød vin.

Jeg mener ikke, at der kan være nogen tvivl om, at det formål at beskytte vinproducenterne i disse områder af sociale og økonomiske grunde er omfattet af de principper, som Domstolen har opstillet, og at det tillader en afgiftsforskel mellem »vins doux naturels« og andre franske vine.

Desuden overholdes princippet om, at lignende vine fra andre medlemsstater kan importeres på samme afgiftsgrundlag. Der importeres faktisk betydelige mængder sød vin fra Samos til Frankrig — i 1986 ansloges det, at der ville blive importeret ca. 38 000 hektoliter.

Så langt må den franske regerings argumenter godtages. Hvorvidt det også er berettiget at kræve, at der skal være »tradition og sædvane« for at producere »vins doux naturels« i andre medlemsstater, er et spørgsmål, som er vanskeligere at besvare. Det er blevet anført, at hensigten med dette krav er at medtage de områder, som opfylder de andre betingelser, der er opstillet for Frankrigs vedkommende. Kravet er imidlertid klart restriktivt og stiller naturligt søde vine ringere, hvis de kommer fra et område, hvor produktionen først er begyndt for nylig, eller hvis de eventuelt produceres ved hjælp af nyudviklede fremgangsmåder, selv om de opfylder alle de øvrige opstillede betingelser. Desuden er der hold i Kommissionens argument om, at »tradition og sædvane« ikke i sig selv er et fuldstændigt objektivt kriterium, men giver en fleksibel målestok, der kan bruges restriktivt og diskriminerende. Den franske regerings sagkyndige, som erkendte disse vanskeligheder, understregede, at de afgørende krav var udbyttet pr. hektar, sukker- og alkoholindholdet, snarere end »traditionel og sædvanlig« produktion. Faktum er dog, at dette krav stadig indgår i lovgivningen.

Kriteriet »traditionel og sædvanlig« er tilsyneladende fuldt ud velbegrundet for Frankrigs vedkommende, hvor der finder en traditionel og sædvanlig produktion sted i de områder, som har behov for beskyttelse af berettigede sociale og økonomiske grunde, og hvor der fremstilles vine med et højt sukkerindhold, som hidrører fra vinstokke, der giver et lavt udbytte. Men hvorfor skulle

vine, *som* importeres til Frankrig, *som* har samme sukkerindhold, *som* hidrører fra vinstokke med samme lave udbytte, og *som* dyrkes i områder, hvor produktionen ikke kan opretholdes uden støtte eller uden at nyde godt af en afgiftsnedsættelse, så ikke kunne opnå samme skattefordele i Frankrig, selv om der ikke er tradition og sædvane for at producere dem? Hvis driftige folk i en anden medlemsstat, som ikke har andre nærliggende indtægtskilder, begynder at dyrke vinstokke i et område med omtrent samme karakteristika som de pågældende distrikter i Frankrig, hvor der produceres vine af samme eller lignende kvalitet, kan man spørge sig selv, hvorfor deres vin ikke skal behandles på samme måde som de franske »vins doux naturels«. Både den nyudviklede og den traditionelle produktion opfylder de kriterier, der virkelig er objektive.

På den anden side har Domstolen i sager som f. eks. sag 26/80 (Sml. 1980, s. 3486, præmis 15), anerkendt, at kravet i traktatens artikel 95 om, at der ikke må finde forskelsbehandling sted, er opfyldt, når den ordning, der gælder for spiritus indført fra andre medlemsstater, »kan antages at svare til den for den indenlandske produktion gældende ordning i den forstand, at de indførte varer faktisk kan opnå de samme fordele som sammenlignelige indenlandske varer«. I denne henseende må det i nærværende sag erkendes, at importen behandles på samme måde som den indenlandske produktion. I Frankrig er det kun den traditionelle og sædvanlige produktion, som opfylder betingelserne, således at vinavlere i nye vinavlsområder, som producerer vine med tilsvarende fysiske kendetegn, ikke profiterer af den lavere afgift. Det samme gælder producenter i andre medlemsstater. Hvis det her var blevet godtgjort, at områder i Frankrig med en sædvanlig og traditionel produktion var de eneste områder i Fællesskabet, som overhovedet kunne profitere af afgiftslettelsen, kunne det meget vel være, at kravet om en »traditionel og sædvanlig« produktion var en skjult form for beskyttelse eller forskelsbehandling. Dette er ikke blevet godtgjort, og trods de vanskeligheder, der er angivet med hensyn til kriteriet »traditionel og sædvanlig«, forekommer det mig, at de ordninger, der gælder for den indenlandske produktion og for importen, i denne henseende må betragtes som ækvivalente, således at Kommissionens første anbringende ikke kan lægges til grund.

Det andet anbringende rejser nogle andre spørgsmål. Kommissionen har gjort gældende, at det er i strid med traktatens artikel 95 at opstille den betingelse for anvendelse af den lavere afgiftssats, at vinene skal være undergivet kontrol, der giver garantier svarende til dem, der kræves af indenlandske producerede »vins doux naturels« med hensyn til produktionsbetingelserne og afsætningen. Frankrig har heroverfor anført, at det er berettiget til at kræve en sådan kontrol på grundlag af sådanne sager som f. eks. sag 21/79 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, s. 1).

I den første brevveksling mellem parterne blev det antydet, at Frankrig havde krævet en bilateral aftale med den græske regering med hensyn til vin fra Samos. Dette er ikke blevet godtgjort. Det synes imidlertid klart, at Frankrig forlangte, at de nødvendige beviser skulle fremlægges af de græske myndigheder, hvilket fremgår af den administrative instruks, der er udstedt af Direction Générale des Impôts den 13. august 1982, og hvori det hedder: »Sur demande des autorités grecques et après avoir été mis en mesure par celles-ci de réunir tous les éléments d'information indispensables, une décision du ministre, prise le 1er juin 1982 en

application de cette disposition, a prononcé l'assimilation, prévue par la loi, au profit des vins de qualité produits dans des régions déterminées originaires de Grèce et bénéficiant de l'appellation 'Samos vin doux naturel grand cru'.«

Skønt det er blevet anført, at efterfølgende forsendelser af den samme vin ikke ville kræve samme procedure, når først tilladelsen var givet, mener jeg, at det går for vidt at kræve bevis fra nationale myndigheder. Såfremt det er tilladt at fastsætte normer med hensyn til sukkerindholdet, alkoholindholdet og udbyttet, både for franske og importerede vine, og at give områder, der har behov for økonomisk støtte, afgiftslettelse, er de franske myndigheder berettiget til at kræve bevis for, at disse betingelser er opfyldt »uden derfor at gøre dette bevis mere vanskeligt end nødvendigt« (sag 21/79, Sml. 1980, s. 1, præmis 21). Mens Domstolen i denne dom accepterede, at beviset kunne kræves ført under forhold, der udelukker muligheden for bedrageri, anførte den blot »certifikater udstedt af myndighederne eller andre godkendte organisationer i eksportørens medlemsland« som eksempler på den måde, hvorpå det kan bevises, at betingelserne er opfyldt. Dommen angiver ikke, at der altid kan kræves certifikater udstedt af myndighederne. Som følge heraf kan andre bevismetoder være tilstrækkelige, og hvis de er tilstrækkelige, må de accepteres. Hvis importøren eller eksportøren kan fremlægge et sådant bevis, selv om der ikke foreligger nationale certifikater, bør det være nok.

Det yderligere krav om, at vine fra andre medlemsstater skal være »undergivet kontrol, der giver garantier svarende til dem, der kræves for vins doux naturels« (dvs. franske vine af den art, som er undergivet fransk kontrol) forekommer mig også at være for vidtgående. Andre medlemsstater har måske ikke den samme form for kontrol, og alligevel kan vinene opfylde alle de andre betingelser, der er opstillet. Hvis det kan bevises, at vinene opfylder alle disse andre betingelser, har de efter min opfattelse krav på samme afgiftslettelse.

Det er klart, at det administrativt er en fordel at opstille strenge og klare regler med hensyn til national kontrol og nationale certifikater. Det, der i sidste instans har betydning, er imidlertid, at vine, der ligner hinanden, fra områder, der er sammenlignelige, afgiftsmæssigt bør behandles ens, idet formålet med artikel 95 er at »sikre, at interne afgifter virker fuldstændigt neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og indførte varer« (sag 169/78, Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, s. 399, præmis 4). Mere fleksible regler kan give anledning til bevisvanskeligheder (som det blev erkendt i dommen i sag 21/79), men disse må accepteres, hvis der skal tages hensyn til realiteterne.

Efter min opfattelse kan de franske krav om tilsvarende kontrol derfor virke urimeligt restriktive, selv om der faktisk indtil nu ikke er nogen vine, der kan sammenlignes med de franske, der er blevet nægtet afgiftslettelse. På dette punkt mener jeg, at der må gives Kommissionen medhold.

På baggrund af den mundtlige forhandling er der endnu et spørgsmål, der nødvendiggør en kommentar. Blandt de indførte begrænsninger er der to, som vedrører sukkerindholdet. Den ene går ud på, at det oprin-

delige naturlige sukkerindhold skal være på »mindst 252 g pr. liter«. Det forekommer mig at være legitimt at fastsætte et minimumssukkerindhold, for så vidt angår de vine, der opfylder betingelserne for at opnå afgiftslettelse. Det specielle krav indebærer imidlertid ikke, at der ses bort fra vine med et højere sukkerindhold, som måske kommer fra andre Middelhavslande med mere sol. Den anden begrænsning går ud på, at udbyttet ikke må overstige 40 hektoliter pr. udnyttet hektar. Det anføres, at grunden til denne begrænsning er, at jo lavere udbyttet er, jo højere er sukkerindholdet. Det er imidlertid ikke usandsynligt, at klimatiske forhold i andre medlemsstater, specielt regnmængden og antallet af soltimer, kan give et højere udbytte pr. hektar og alligevel give naturligt søde vine med samme sukkerindhold, af samme kvalitet og med samme naturlige alkoholindhold. Ved en umiddelbar betragtning er disse vine således objektivt de samme og bør afgiftsmæssigt behandles på samme måde som de franske »vins doux naturels«. Det er heroverfor blevet anført, at et højt udbytte betyder, at producenten ikke har samme behov for beskyttelse i økonomisk henseende. Det er efter min mening ikke en naturlig følge heraf. Det kan meget vel være, at den normale brugsstørrelse i nogle lande er mindre end i Frankrig, og at den lille landmand med et højere udbytte på en mindre ejendom producerer en kvalitet, der kan sammenlignes med den, de mindre franske vinproducenter fremstiller. Den økonomiske beskyttelse, der er behov for, er den samme. Hvis fransk lovgivning indrømmede afgiftslettelse på grundlag af den faktiske produktion, ville det synes forsvarligt at anvende de samme grænser for producenter i andre medlemsstater. Artikel 95 forpligter ikke medlemsstaterne »til også at give samme afgiftslettelse til importerede produkter fra virksomheder, hvis produktion overstiger den således fastsatte produktionsgrænse« (sag 26/80, jfr. ovenfor, på s. 3486), i hvert fald så længe der ikke indføres betingelser, som en »virksomhed i en anden medlemsstat, enten på grund af sin geografiske beliggenhed eller på grund af den pågældende medlemsstats lovgivning om fremstilling.... ikke er i stand til at opfylde« (sag 26/80, jfr. ovenfor, og sag 153/80, Rumhaus Hansen mod Hauptzollamt Flensburg, Sml. 1981, s. 1165). Det forekommer mig imidlertid at være noget andet at fastsætte grænserne efter udbytte pr. hektar, og at dette kan føre til forskelsbehandling af andre medlemsstater, eftersom denne ordning særlig synes indrettet på at skulle beskytte det franske udbytte i de pågældende områder. Jeg opfatter imidlertid ikke stævningen (eller replikken) således, at den direkte rejser dette spørgsmål.

Efter min opfattelse vil det derfor være hensigtsmæssigt at statuere, at Frankrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 95, idet det har krævet, at vin fra andre medlemsstater skal være undergivet kontrol, der giver garantier svarende til dem, der kræves af franske »vins doux naturels« med hensyn til produktionsbetingelserne og afsætningen, og idet det har krævet, at nationale myndigheder skal fremlægge bevis for, at de opstillede betingelser er opfyldt, for at deres vin kan profitere af de afgiftslettelser, som fransk lovgivning indrømmer franske »vins doux naturels«.

Der bør efter min opfattelse gives Kommissionen og Frankrig medhold i hver et af de to punkter, der stadig var omtvistede; Kommissionen har opnået det, den ønskede med hensyn til det tredje punkt, eftersom Frankrig har ændret sin lovgivning siden sagsanlægget. Kommissionen var således efter min opfattelse berettiget til at anlægge denne sag, og der er et vist hold i argumentet om, at den under alle omstændigheder bør tillægges sagsomkostninger. Da den på den anden side har tabt sagen på et vigtigt punkt, vil jeg finde det rimeligt, at hver part tilpligtes at betale sine omkostninger.