CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 27 januari 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In deze zaak vraagt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door een differentiële belastingregeling in te voeren en te handhaven voor bepaalde zogenoemde „natuurlijke zoete wijnen", de krachtens artikel 95 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

„Natuurlijke zoete wijnen", zoals thans omschreven in artikel 416 van de Franse code général des impôts (CGI), vallen in Frankrijk al sinds een wet van 13 augustus 1898 onder een gunstiger belastingregeling dan andere likeurwijnen en daarmee gelijkgestelde wijnen. Het verschil in belasting is thans aanzienlijk: een verbruiksbelasting van 6 795 FF per hectoliter zuivere alcohol plus een verkeersbelasting van 22 FF per hectoliter voor likeurwijnen en daarmee gelijkgestelde wijnen (artikelen 403-I-3° en 438-1 CGI), tegenover een verbruiksbelasting van 2 545 FF per hectoliter toegevoegde alcohol plus een verkeersbelasting van 54,80 FF per hectoliter voor natuurlijke zoete wijnen (artikelen 403-I-1° en 438-1 CGI).

In 1979 bracht de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies uit, waarin die regeling discriminerend werd genoemd voor uit andere Lid-Staten ingevoerde wijnen, die nooit in aanmerking kwamen voor het lagere Franse tarief. In 1982 verklaarde Frankrijk het lagere tarief dan ook van toepassing op in bepaalde gebieden van de Gemeenschap geproduceerde kwaliteitslikeurwijnen (artikel 417 bis CGI, ingevoegd bij artikel 37 van de Financiewet 1982). Dit gold echter uitsluitend voor wijnen,

„die traditioneel en volgens bestaand gebruik worden geproduceerd en die blijkens een controle die met betrekking tot de produktie- en verhandelingsvoorwaarden dezelfde waarborgen biedt als voor natuurlijke zoete wijnen zijn vereist, de volgende kenmerken vertonen:

— rechtstreeks bereid door de wijnbouwers zelf uit hun eigen oogst, waarvan minstens 90% bestaat uit aromatische druivesoorten;

— afkomstig van wijngaarden met een opbrengst van maximaal 40 hectoliter per beplante hectare;

— verkregen uit most met een aanvankelijk natuurlijk suikergehalte van ten minste 252 gram per liter;

— met uitsluiting van iedere andere verrijking verkregen door toevoeging van wijnalcohol met een zuiver alcoholgehalte van ten minste 5% vol van de gebruikte most en ten hoogste het laagste van de twee volgende verhoudingen:

* Vertaald uit het Engels.

hetzij 10% vol van de gebruikte most;

hetzij 40% vol van het totale alcoholgehalte van het eindprodukt, verkregen door de som van het effectieve alcoholgehalte en het equivalent van het potentiële alcoholgehalte berekend op basis van 1% vol zuivere alcohol op 17,5 gram residusuiker per liter;

— in het verkeer gebracht onder dekking van bijzondere begeleidende documenten."

In deze procedure, ten Hove ingeschreven op 25 juni 1985, heeft de Commissie dan ook geen bezwaar gemaakt tegen het beginsel dat voor natuurlijke zoete wijnen een belastingpreferentie geldt. Zij meende echter dat drie van de gestelde voorwaarden restrictief waren en dat likeurwijnen uit andere Lid-Staten, die gelijksoortig zijn met natuurlijke zoete wijnen, daardoor nog steeds worden benadeeld. Een van de gewraakte voorwaarden was dat ingevoerde wijnen slechts mogen worden vervoerd „onder dekking van bijzondere begeleidende documenten". In de loop van het geding is dit vereiste afgeschaft bij artikel 64-IV van de op 30 december 1985 vastgestelde Financiewet 1986. Daarom heeft het Hof zich thans nog slechts bezig te houden met twee punten:

1) het vereiste dat het produkt afkomstig moet zijn uit een gebied waar de produktie „traditioneel en gebruikelijk" is;

2) het vereiste dat de wijn wordt „onderworpen aan een controle die met betrekking tot de produktie- en verhandelingsvoorwaarden dezelfde waarborgen biedt als voor natuurlijke zoete wijnen zijn vereist".

In eerdere uitspraken verklaarde het Hof dat, zolang de betrokken bepalingen niet zijn geharmoniseerd, het de Lid-Staten niet verboden is aan bepaalde soorten produkten of bepaalde groepen producenten belastingvoordelen in de vorm van een ontheffing of vermindering van rechten toe te kennen (zie bij voorbeeld zaak 148/77, Hansen, Jurispr. 1977, blz. 1787; in de zaak, die betrekking had op gedistilleerd, overwoog het Hof onder meer: „dat immers belastingfaciliteiten als deze ter bereiking van wettige economische en sociale doelen kunnen worden aangewend, zoals het gebruik van bepaalde grondstoffen door de branderijen, het behoud van de produktie van typische gedistilleerde dranken van hoge kwaliteit of het in stand houden van bepaalde categorieën bedrijven, zoals de branderijen in de landbouwsector" (r. o. 16)]. In zaak 169/78 (Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 385) voegde het Hof hieraan toe: „Met nadruk wordt erop gewezen, dat de wettigheid van deze praktijken met name is erkend om het behoud mogelijk te maken van produkties of ondernemingen die, zonder deze bijzondere fiscale faciliteiten, vanwege de stijging van de produktiekosten niet meer rendabel zouden zijn" (r. o. 16; zie ook zaak 26/80, Schneider Import, Jurispr. 1980, blz. 3469).

Anderzijds wordt in deze zaken en in de recente arresten van 4 maart 1986 (zaak 106/84, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1986, blz. 833; en zaak 243/84, John Walker, Jurispr. 1986, blz. 875) er de nadruk op gelegd, dat een begunstigingsregeling niet discriminerend mag zijn voor gelijksoortige produkten uit andere Lid-Staten en de plaatselijke produktie niet mag beschermen op zodanige wijze, dat belemmeringen worden opgeworpen voor het vrije verkeer van goederen tussen Lid-Staten. Zulke differen-

tiaties „aan de hand van objectieve criteria, zoals de gebruikte grondstoffen of de toegepaste produktieprocédés", „verdragen zich met het gemeenschapsrecht, wanneer zij gericht zijn op de verwezenlijking van economische beleidsoogmerken die zelf ook met de vereisten van het Verdrag en van het afgeleide recht verenigbaar zijn, en wanneer in de uitvoeringsbepalingen iedere rechtstreekse of indirecte discriminatie van importen uit andere Lid-Staten en/of iedere vorm van bescherming van concurrerende nationale produkties wordt vermeden" (zaak 106/84, r. o. 20).

In casu wordt als verklaring voor de belastingdifferentiatie gegeven, dat de hierbedoelde natuurlijke zoete wijnen worden geproduceerd in gebieden met weinig neerslag en een betrekkelijk arme bodem, waar het niet gemakkelijk is andere landbouwprodukten te verbouwen, zodat de plaatselijke economie sterk afhankelijk is van de produktie van die wijnen. Volgens de Franse regering wordt met de beperkingen ten aanzien van de opbrengst per hectare, het minimumsuikergehalte en de maximumhoeveelheid alcohol die aan de druivemost mag worden toegevoegd, beoogd alleen de wijnen uit deze streken onder de regeling te brengen, met uitsluiting van wijnen uit andere streken, waar de wijnstokken een hogere opbrengst hebben dankzij meer neerslag en een rijkere bodem, zoals Pineau des Charentes, die ook een zoete wijn is.

Mij dunkt, dat de om sociale en economische redenen beoogde bescherming van de wijnproducenten in die gebieden volledig past in het kader van de door het Hof ontwikkelde beginselen en een belastingdifferentiatie tussen deze „natuurlijke zoete wijnen" en andere Franse wijnen toelaatbaar maakt.

Bovendien is het een aanvaard beginsel, dat gelijksoortige wijnen uit andere Lid-Staten onder dezelfde belastingregeling worden toegelaten. In Frankrijk worden immers grote hoeveelheden zoete Samoswijn ingevoerd: in 1986 naar schatting ongeveer 38 000 hectoliter.

Tot zo ver meen ik het betoog van de Franse regering wel te kunnen aanvaarden. Een andere vraag is, of zij ook mag verlangen, dat de produktie van natuurlijke zoete wijnen in andere Lid-Staten „traditioneel en gebruikelijk" moet zijn. Deze voorwaarde, zo wordt gezegd, is gesteld om de belastingpreferentie te beperken tot de gebieden die ook aan de andere voor Frankrijk geldende voorwaarden voldoen. Zij is echter duidelijk restrictief en nadelig voor natuurlijke zoete wijnen uit gebieden waar de produktie nog betrekkelijk nieuw is of, misschien, gebruik maakt van nieuwe technieken, ook al voldoen de betrokken wijnen aan alle overige voorwaarden. Er valt bovendien iets te zeggen voor het argument van de Commissie, dat „traditioneel en gebruikelijk" op zichzelf geen volstrekt objectieve basis is, doch een flexibel criterium vormt dat zich leent voor een restrictieve en discriminerende toepassing. De deskundige van de Franse regering heeft deze moeilijkheden erkend en erop gewezen, dat de essentiële vereisten veeleer de opbrengst per hectare en het suiker- en alcoholgehalte waren dan het „traditionele en gebruikelijke" karakter van de produktie. Dit neemt echter niet weg, dat dit vereiste nog in de wettelijke regeling staat.

Het criterium „traditioneel en gebruikelijk" is, naar het schijnt, zonder meer bruikbaar voor Frankrijk, waar de gebieden die om gerechtvaardigde sociale en economische redenen bescherming genieten en die wijnen produceren met een hoog suikergehalte, afkomstig van wijnstokken met een lage opbrengst, een traditionele en gebruikelijke produktie hebben. Maar waarom zouden in

Frankrijk ingevoerde wijnen met hetzelfde suikergehalte, afkomstig van wijnstokken met hetzelfde lage rendement en verbouwd in gebieden waar de produktie niet zonder steun of belastingvermindering kan blijven bestaan, in Frankrijk niet hetzelfde belastingvoordeel krijgen, zelfs wanneer de produktie ervan niet „traditioneel en gebruikelijk" is ? Wanneer ondernemende boeren in een andere Lid-Staat zonder andere bronnen van inkomsten wijn gaan verbouwen in een gebied met soortgelijke kenmerken als de betrokken Franse gebieden en daar wijn van gelijke of vergelijkbare kwaliteit produceren, waarom zou hun wijn dan niet op dezelfde wijze worden behandeld als Franse natuurlijke zoete wijnen ? Zowel de nieuwe als de traditionele produktie voldoet immers aan de echt objectieve criteria.

Van de andere kant heeft het Hof in een aantal gevallen (bij voorbeeld zaak 26/80, Jurispr. 1980, blz. 3469, 3486, r. o. 15) verklaard, dat aan het discriminatieverbod van artikel 95 EEG-Verdrag is voldaan wanneer de op uit andere Lid-Staten ingevoerd gedistilleerd toegepaste regeling „gelijkwaardig is aan de regeling voor de nationale produktie, in dier voege dat de ingevoerde produkten daadwerkelijk dezelfde voordelen kunnen genieten als vergelijkbare nationale produkten". In casu moet dus worden aangenomen dat in dit opzicht ingevoerde produkten op dezelfde wijze worden behandeld als binnenlandse produkten. In Frankrijk komen alleen wijnen uit traditionele en gebruikelijke produkties in aanmerking voor het belastingvoordeel, zodat wijnproducenten in streken waar recentelijk een begin is gemaakt met wijnbouw en die wijn voortbrengen met gelijksoortige fysieke kenmerken, er niet voor in aanmerking komen. Hetzelfde geldt voor producenten in andere Lid-Staten. Zou het zo zijn, dat de Franse gebieden met een traditionele en gebruikelijke produktie de enige gebieden in de Gemeenschap waren die voor het belastingvoordeel in aanmerking kwamen, dan zou het vereiste van „traditionele en gebruikelijke" produktie inderdaad een verkapte vorm van protectie of discriminatie kunnen zijn. Dit is echter niet bewezen en ondanks de genoemde moeilijkheden die het criterium van „traditionele en gebruikelijke" produktie meebrengt, meen ik dat de regelingen die op de binnenlandse produktie en op de invoer van toepassing zijn, in dit opzicht als gelijkwaardig zijn te beschouwen en dat het eerste bezwaar van de Commissie daarom moet worden afgewezen.

Het tweede bezwaar stelt andere punten aan de orde. De Commissie stelt strijd met artikel 95 EEG-Verdrag, doordat het belastingvoordeel afhankelijk is van de voorwaarde dat de wijn met betrekking tot de produktie- en verhandelingsvoorwaarden wordt onderworpen aan een controle die gelijkwaardige waarborgen biedt als welke voor in Frankrijk geproduceerde natuurlijke zoete wijnen zijn vereist. Frankrijk antwoordt dat het gerechtigd is dergelijke controles te verlangen op grond van de arresten die het Hof bij voorbeeld in zaak 21/79 (Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1) heeft gewezen.

In de eerste briefwisseling tussen partijen staat iets waaruit men zou kunnen concluderen dat Frankrijk heeft aangestuurd op een bilaterale overeenkomstig met de Griekse regering over Samoswijnen. Dit is echter niet duidelijk geworden. Wel duidelijk is dat Frankrijk het nodige bewijs van de Griekse nationale autoriteiten heeft verlangd, zoals blijkt uit de administratieve aanwijzing van de direction générale des impôts van 13 augustus 1982, luidende als volgt: „Sur demande des autorités grecques et après avoir été mis en mesure per 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'."

Hoewel is gezegd dat nadat deze machtiging eenmaal was gegeven, latere zendingen van dezelfde wijn niet aan dezelfde procedure zouden worden onderworpen, lijkt het mij te ver gaan om bewijzen van de nationale autoriteiten te verlangen. Indien het geoorloofd is om zowel voor Franse als voor ingevoerde wijnen normen te stellen met betrekking tot suikergehalte, alcoholgehalte en opbrengst, en om belastingvoordelen toe te kennen aan gebieden die economische steun nodig hebben, mogen de Franse autoriteiten het bewijs verlangen dat aan die voorwaarden is voldaan „zonder de bewijslast moeilijker dan strikt noodzakelijk te maken" (zaak 21/79, r. o. 21). In dat arrest erkende het Hof weliswaar dat bewijs kon worden verlangd in een vorm die het gevaar voor belastingfraude uitsloot, doch het noemde de „certificaten van de autoriteiten of andere daarvoor aangewezen instanties van de uitvoerende Lid-Staat" slechts als voorbeelden van de wijze waarop kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan. In dat arrest staat niet dat altijd overlegging van certificaten van de nationale autoriteiten kan worden verlangd. Andere bewijsmiddelen kunnen dus ook voldoende zijn en moeten in dat geval worden geaccepteerd. Wanneer de importeur of exporteur een dergelijk ander bewijs dan een nationaal certificaat kan overleggen, moet dat voldoende zijn.

Het verdere vereiste, dat uit andere Lid-Staten ingevoerde wijn moet worden „onderworpen aan een controle die gelijkwaardige waarborgen biedt als vereist zijn voor natuurlijke zoete wijnen" (dat wil zeggen in Frankrijk geproduceerde natuurlijke zoete wijnen, die aan de Franse controle zijn onderworpen), gaat mijns inziens ook te ver. Andere Lid-Staten kunnen de controle anders hebben ingericht, terwijl de wijnen toch aan alle andere voorwaarden voldoen. Wanneer blijkt dat de wijnen aan alle andere voorwaarden voldoen, hebben zij mijns inziens recht op hetzelfde belastingvoordeel.

Het dient uiteraard het gemak van de administratie wanneer er strikte en duidelijke regels bestaan voor de nationale controle en de nationale certificaten. Uiteindelijk gaat het er echter om dat gelijksoortige wijnen uit vergelijkbare gebieden fiscaal gelijk worden behandeld, want het doel van artikel 95 is „de volstrekte neutraliteit van de binnenlandse belastingen te waarborgen ten aanzien van de mededinging tussen nationale en geïmporteerde produkten" (zaak 169/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 399, r. o. 4). Een soepeler regeling kan tot bewijsmoeilijkheden leiden (zoals het Hof opmerkte in zijn arrest in zaak 21/79), doch deze moeten worden aanvaard wanneer men rekening wenst te houden met de realiteit.

Ik meen daarom dat de Franse eisen met betrekking tot een gelijkwaardige controle te restrictief kunnen werken, ook al heeft zich tot dusver geen geval voorgedaan waarin het belastingvoordeel voor vergelijkbare wijnen is geweigerd. Op dit punt ben ik van mening dat het bezwaar van de Commissie gegrond is.

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling wil ik nog op een ander punt ingaan. Twee van de opgelegde beperkingen hebben betrekking op het suikergehalte. De eerste is, dat het aanvankelijke natuurlijke suiker-

gehalte „ten minste 252 gram per liter" moet bedragen. Het lijkt mij alleszins legitiem om een minimumsuikergehalte voor te schrijven voor wijnen die voor het belastingvoordeel in aanmerking komen. Door dit specifieke vereiste worden wijnen met een hoger suikergehalte, die eventueel afkomstig zijn uit landen rond de Middellandse Zee met meer zon, echter niet uitgesloten. De tweede beperking is, dat de opbrengst niet meer dan 40 hectoliter per bebouwde hectare wijnstokken mag bedragen. Als reden voor deze beperking is genoemd, dat het suikergehalte hoger is naarmate de opbrengst lager is. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat in andere Lid-Staten de weersomstandigheden, en met name de hoeveelheid neerslag en zonneschijn, tot een hoger rendement per hectare leiden, terwijl de wijnen toch hetzelfde natuurlijke suikergehalte, dezelfde kwaliteit en hetzelfde natuurlijke alcoholgehalte hebben. Op het eerste gezicht zijn dit dus, objectief beschouwd, gelijksoortige wijnen die fiscaal op dezelfde wijze moeten worden behandeld als Franse natuurlijke zoete wijnen. Daartegen is aangevoerd dat een hoog rendement betekent dat de producent geen behoefte heeft aan dezelfde economische bescherming. Deze conclusie lijkt mij niet zonder meer logisch. Het is goed mogelijk, dat in bepaalde landen de normale omvang van de bedrijven kleiner is dan in Frankrijk en dat de kleine wijnbouwer met een hoger rendement op minder land wijn van een vergelijkbare kwaliteit produceert als de kleinere Franse wijnbouwers. Zij hebben dezelfde economische bescherming nodig. Indien de Franse wetgeving belastingvoordelen zou toekennen op basis van de werkelijke produktie, dan zou het gerechtvaardigd zijn dezelfde beperkingen toe te passen op producenten uit andere Lid-Staten. Artikel 95 verplicht de Lid-Staten niet, hetzelfde voordeel „ook toe te kennen aan ingevoerde produkten afkomstig van ondernemingen wier produktie het aldus vastgestelde maximum overschrijdt" (zaak 26/80, reeds aangehaald, r. o. 16 en dictum punt 2), mits in ieder geval geen voorwaarden worden gesteld „waaraan een produktie-eenheid in een andere Lid-Staat niet kan voldoen om redenen, verband houdende met haar geografische situatie dan wel met de in die staat voor de produktie van gedistilleerd geldende regeling" (zaken 26/80, reeds aangehaald, en 153/80, Hansen, Jurispr. 1981, blz. 1165). Vaststelling van maxima volgens rendement per hectare lijkt mij echter iets geheel anders en kan mijns inziens leiden tot discriminatie van andere Lid-Staten, aangezien het een maatregel is die speciaal is toegesneden op de bescherming van het Franse rendement in de betrokken gebieden. In het verzoekschrift (of in de repliek) lijkt dit punt echter niet uitdrukkelijk aan de orde te zijn gesteld.

Mitsdien geef ik het Hof in overweging vast te stellen, dat Frankrijk, door te verlangen dat wijn uit andere Lid-Staten moet worden onderworpen aan een controle die met betrekking tot de produktie- en verhandelingsvoorwaarden gelijkwaardige waarborgen biedt als voor Franse natuurlijke zoete wijnen worden geëist, en door te verlangen dat de nationale autoriteiten het bewijs overleggen dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan, ten einde in aanmerking te komen voor het door de Franse wetgeving aan Franse natuurlijke zoete wijnen toegekende belastingvoordeel, de krachtens artikel 95 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De Commissie en Frankrijk moeten mijns inziens ieder op één van de twee nog in geding zijnde punten in het gelijk worden gesteld; de Commissie heeft met betrekking tot het derde punt haar doel bereikt, aangezien Frankrijk in de loop van het geding zijn wetgeving heeft gewijzigd. De Commissie had dus goede gronden om deze procedure in te stellen, en er valt iets voor te zeggen dat haar kosten in elk geval moeten worden vergoed. Maar omdat zij anderzijds op een belangrijk punt heeft verloren, acht ik het billijk dat elk der partijen de eigen kosten draagt.