FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 25. februar 1999 *

1. Société critouridienne de distribution (herefter »Socridis«) har anlagt sag mod afgiftsmyndighederne ved Tribunal de grande instance de Foix (Frankrig) med påstand om nedsættelse af de punktafgifter, selskabet har betalt i tiden fra maj til december 1993. Til støtte for sin påstand har selskabet gjort gældende, at Rådets direktiv 92/83/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer [1] (herefter »afgiftsstrukturdirektivet«) og Rådets direktiv 92/84/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer [2] (herefter »afgiftssatsdirektivet«) — som var gennemført i fransk ret og blev anvendt i det pågældende tidsrum — er ugyldige. Årsagen til ugyldigheden hævdes at være, at der ved direktiverne på fællesskabsplan er indført et afgiftssystem, som tillader diskriminerende og konkurrencefordrejende adfærd, og som indirekte favoriserer produktionen af vin til skade for øl, som er et konkurrerende produkt.

2. Den nationale ret har konstateret, at de franske bestemmelser, der er udstedt i henhold til de to direktiver, i praksis rent faktisk fører til, at øl pålægges betydelig større afgift end vin, og på baggrund af Domstolens praksis — hvorefter vin og øl er konkurrerende produkter i EF-traktatens artikel 95, stk. 2's forstand — har retten fundet, at der opstår spørgsmål om gyldigheden af de to direktiver.

3. Da Tribunal de grande instance samtidig, med rette, har fundet, at den ikke har kompetence til selv at afgøre dette spørgsmål, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Rådets direktiv 92/83 og Rådets direktiv 92/84 om harmonisering af punktafgifter ugyldige som stridende mod traktaten om Det Europæiske Fællesskab, særlig traktatens artikel 95, stk. 2, for så vidt som

— der i direktiverne er fastsat en minimumsafgift på øl på 1,87 ECU pr. hektoliter/alkoholgrad

— mens det i henhold til direktiverne er tilladt at afgiftsbelægge vin udelukkende på grundlag af volumen med en minimumssats på nul,

således at medlemsstaterne har pligt til at forhøje afgiften på øl til den nævnte mini-

* Originalsprog: fransk.
1 — EFT L 316, s. 21.
2 — EFT L 316, s. 29.

mumssats, hvorved der skabes forskelle i afgiftsbelægningen, der kan udgøre en forskelsbehandling af øl i forhold til vin?«

4. Indledningsvis skal jeg gennemgå de bestemmelser i de to direktiver, som danner grundlaget for Fællesskabets punktafgiftsordning på dette område, og som er baggrunden for den tvivl, den nationale ret har givet udtryk for.

5. I afgiftsstrukturdirektivet findes bestemmelserne om øl i afsnit I og om vin i afsnit II.

6. I afsnittet om øl bestemmes følgende i artikel 1:

»1. Medlemsstaterne pålægger øl en punktafgift i overensstemmelse med dette direktiv.

2. Medlemsstaterne fastsætter deres punktafgiftssatser i overensstemmelse med direktiv 92/84/EØF.«

Direktivets artikel 3 har følgende ordlyd:

»1. Den punktafgift, som medlemsstaterne opkræver på øl, fastsættes på grundlag af antallet

— af hektoliter/Plato-grad eller

— af hektoliter/virkeligt alkoholindhold

af det færdige produkt.

2. Ved fastsættelsen af punktafgiften på øl i overensstemmelse med direktiv 92/84/EØF kan medlemsstaterne se bort fra brøkdele af en Plato-grad eller af det virkelige alkoholindhold.

...«

7. I afsnittet om vin bestemmes følgende i artikel 7:

»1. Medlemsstaterne pålægger vin en punktafgift i overensstemmelse med dette direktiv.

2. Medlemsstaterne fastsætter deres punktafgiftssatser i overensstemmelse med direktiv 92/84/EØF.«

Artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Den punktafgift, som medlemsstaterne opkræver på vin, fastsættes på grundlag af antallet af hektoliter af det færdige produkt.

...«

8. I afgiftssatsdirektivet bestemmes følgende i artikel 5:

»Fra den 1. januar 1993 fastsættes minimumspunktafgiftssatsen for vin til

— 0 ECU pr. hl for ikke-mousserende vin, og

— 0 ECU pr. hl for mousserende vin.«

Samme direktivs artikel 6 har følgende ordlyd:

»Fra den 1. januar 1993 fastsættes minimumspunktafgiftssatsen for øl til

— 0,748 ECU pr. hl/Plato-grad, eller

— 1,87 ECU pr. hl/alkoholgrad

for det færdige produkt.«

Hvilke anbringender skal behandles?

9. På baggrund af de indlæg, der er afgivet for Domstolen, er det først og fremmest nødvendigt, at genstanden for det præjudicielle spørgsmål afgrænses nøje. I forelæggelsesdommens præmisser har den nationale ret helt klart anført, at sagen ikke angår gennemførelsen af de to direktiver i fransk ret. Retten forventer således ikke, at Domstolen tager stilling til, om de nærmere regler for afgiftsbelastningen af henholdsvis øl og vin i Frankrig — i det indbyrdes forhold mellem de to produkter — er forenelig med fællesskabsretten, eller, hvis man vil, at Domstolen oplyser, om reglerne er i strid med bestemmelserne i traktatens artikel 95, stk. 2.

10. Den nationale rets spørgsmål angår udelukkende gyldigheden af afgiftsstrukturdirektivet og afgiftssatsdirektivet, som — på grund af, at minimumssatsen for øl er fastsat til 1,87 ECU pr. hl/alkoholgrad, mens vin kan beskattes udelukkende på grundlag af volumen og eventuelt med en afgiftssats på nul — efter rettens opfattelse kan føre til betydelige afgiftsforskelle, som er uforenelige med EF-traktaten og særlig med traktatens artikel 95, stk. 2.

11. Som Domstolen helt klart har fastslået i Eurotunnel-dommen [3] tilkommer det den forelæggende ret at afgrænse, hvilke anbringender der anmodes om en stillingtagen til.

12. Socridis har imidlertid fremført en række andre anbringender vedrørende de to direktivers gyldighed, idet direktiverne efter selskabets opfattelse er i strid med traktaten af følgende fire grunde:

1. I direktiverne benyttes der en harmoniseringsteknik, som er i strid med traktatens artikel 95, særlig artikel 95, stk. 2, og det samme gælder de løsninger, man er nået frem til i direktiverne med hensyn til vin og øl.

2. Direktiverne er i strid med det almindelige proportionalitetsprincip, idet de pålægger og legitimerer en forskel i afgiftsbelastningen af vin og øl helt uden sammenhæng med de forskelle, der objektivt kan konstateres mellem disse to former for drikkevarer, der begge er gærede produkter og konkurrerer indbyrdes.

3 — Dom af 11.11.1997, sag C-408/95, Eurotunnel m.fl., Sml. I, s. 6315, præmis 33 og 34.

3. Direktiverne er i strid med EF-traktatens artikel 99, idet de på et væsentligt punkt ikke indebærer en tilnærmelse, men tværtimod fører til en forøgelse af afgiftsforskellene mellem medlemsstaterne og dermed til en hindring for samhandelen på grund af afgiftsforskellene.

4. Direktivernes begrundelse er mangelfuld og opfylder dermed ikke kravene i EF-traktatens artikel 190.

13. Det første af punkterne svarer helt nøjagtigt til den forelæggende rets spørgsmål, men det er mindre indlysende, at de tre øvrige punkter er knyttet til det præjudicielle spørgsmål. For det andet punkts vedkommende kan der dog tænkes at være en sammenhæng, idet spørgsmålet om indførelse af differentierede afgifter traditionelt behandles ud fra traktatens artikel 95, som den nationale rets spørgsmål skal ses på baggrund af.

14. For det tredje punkts vedkommende er forholdet klart vanskeligere. Med dette anbringende bestrides det for en umiddelbar betragtning, at de foranstaltninger, der er truffet ved de to direktiver, kan betragtes som en indbyrdes tilnærmelse som omhandlet i traktatens artikel 99, der tjener som hjemmel for direktiverne. Dette har end ikke den nationale ret bestridt, og retten kan også vanskeligt tillægges denne opfattelse, alene fordi den rejser spørgsmål om gyldigheden af de to direktiver på baggrund af EF-traktaten og ikke udelukkende på baggrund af traktatens artikel 95, stk. 2.

15. Jeg finder det dog ikke hensigtsmæssigt at se bort fra at behandle dette anbringende fra Socridis' side, idet det kan opfattes som en anden indgangsvinkel til spørgsmålet om, hvorvidt de afgiftsforskelle mellem konkurrerende produkter, som den nationale ret har stillet spørgsmålstegn ved, er berettigede i henhold til de to direktiver.

16. Herefter står det tilbage at tage stilling til, om det fjerde punkt — manglende begrundelse — som overhovedet ikke er blevet nævnt af den forelæggende ret, kan behandles. Det kan det, hvis man skal følge den traditionelle retspraksis, som generaladvokat Tesauro har redegjort for i sit forslag til afgørelse i Eurotunnel-sagen. Efter denne praksis, som generaladvokaten ikke har villet stille spørgsmålstegn ved, skal Domstolen — som led i sin stillingtagen til et præjudicielt spørgsmål — udelukkende behandle spørgsmålet om en afledt retsakts gyldighed ud fra de anbringender, der er fremført af den nationale ret, men der gælder en undtagelse herfra, når der er tale om ugyldighedsgrunde, som Domstolen kan tage op af egen drift, herunder tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, som manglende begrundelse må henregnes til.

17. Når spørgsmålet om manglende begrundelse kan rejses af Domstolen af egen drift, skal det uden tvivl behandles, når det rejses af en part i hovedsagen i dennes indlæg. Spørgsmålet er imidlertid, om denne retspraksis stadig er gældende, og når dette spørgsmål kan stilles, skyldes det, at Domstolen i Eurotunnel-dommen — selv efter opfordring hertil fra Eurotunnel og generaladvokaten — på intet tidspunkt tog stilling til, om der var sket en tilside-

sættelse af traktatens artikel 190, før den nåede frem til den konklusion, at gennemgangen af de spørgsmål, den forelæggende ret havde stillet, intet havde frembragt, som kunne rejse tvivl om de pågældende retsakters gyldighed. Er der her tale om en ændret retspraksis, som må tages til efterretning? Dette er det måske for tidligt at tage stilling til, og jeg vil derfor følge den traditionelle fremgangsmåde og dermed også behandle den fjerde ugyldighedsgrund, som Socridis mener at have opdaget.

Spørgsmålet, om traktatens artikel 95, stk. 2, er tilsidesat

18. Med hensyn til de to direktivers gyldighed i forhold til kravene i traktatens artikel 95, vil jeg mene, at det rette udgangspunkt er argumentationen i Domstolens praksis vedrørende artiklens konsekvenser for afgiftspålæggelse på henholdsvis øl og vin. Det fremgår for det første af denne praksis, at øl og vin ikke er lignende varer i artikel 95, stk. 1's forstand, og at de krav, der stilles i denne bestemmelse, derfor ikke kan gælde for forskelle i afgifterne på disse to former for drikkevarer. Vin og øl er derimod konkurrerende varer som omhandlet i artikel 95, stk. 2, og medlemsstaterne må derfor ikke ved afgiftspålæggelsen favorisere den ene vare — af indenlandsk produktion — på bekostning af den anden, som importeres fra andre medlemsstater.

19. For det andet følger det af Domstolens praksis, at ikke alle former for vin og alle former for øl kan betragtes som konkurrerende varer, idet de ikke er substituerbare. Domstolen har senest i dom af 9. juli 1987 [4] udtalt, at »kun de vine, der kan betegnes som daglige forbrugsgoder, og som normalt er billige, [har] tilstrækkeligt mange af de samme egenskaber som øl til at kunne udgøre et alternativ for forbrugeren, og kun disse vine kan anses for at konkurrere med øl i traktatens artikel 95, stk. 2's, forstand«.

20. For det tredje følger det af Domstolens praksis,

»at... EØF-traktatens artikel 95, stk. 2, ikke... er til hinder for, at der opretholdes en differentieret afgiftsordning for visse drikkevarer efter objektive kriterier. En sådan ordning indebærer ikke nogen beskyttelse af indenlandsk fremstillede varer, såfremt der inden for hver afgiftskategori er en væsentlig indenlandsk produktion af de pågældende alkoholholdige drikkevarer« [5].

21. Endelig kan det ikke stærkt nok fremhæves, at de grænser, traktatens artikel 95 pålægger medlemsstaterne med hensyn til indretningen af deres afgiftsordninger, kun gælder, i det omfang det drejer sig om

4 — Sag 356/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3299, præmis 11.

5 — Dom af 4.3.1986, sag 243/84, Walker, Sml. s. 875, præmis 23.

afgifter på varer, der importeres fra andre medlemsstater. Som Domstolen ofte har udtalt, »udgør de anførte bestemmelser [i artikel 95] [i traktatens system] et supplement til reglerne om afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning« [6].

22. Herefter kan jeg gå over til at sammenholde reglerne i de to direktiver med bestemmelsen i artikel 95, stk. 2, idet den omstændighed, at direktiverne er udstedt i medfør af traktatens artikel 99 ikke kan give dem nogen immunitet i forhold til reglerne i artikel 95, da hele den primære fællesskabsret går forud for hele den afledte fællesskabsret. Med hensyn til afgiftsharmonisering er der fuldstændig klart blevet redegjort for disse principper i Schul-dommen [7].

23. Samtidig er det dog hævet over enhver tvivl — som Rådet og Kommissionen har anført — at de to direktiver kun skal erklæres ugyldige, hvis de *pålægger* medlemsstaterne at træffe gennemførelsesforanstaltninger, som viser sig at være uforenelige med kravene i artikel 95, stk. 2, dvs. som sætter medlemsstaterne i en situation, hvor en korrekt gennemførelse af direktiverne automatisk medfører, at de overtræder artikel 95. Spørgsmålet er, om dette faktisk er tilfældet.

6 — Dom af 27.2.1980, sag 168/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 347, præmis 4.

7 — Dom af 5.5.1982, sag 15/81, Sml. s. 1409.

24. For at besvare dette spørgsmål må man tage udgangspunkt i den væsentligste forpligtelse i henhold til de to direktiver, som er at pålægge en minimumspunktafgift på øl.

25. Hvis man forestiller sig, at en medlemsstat — som har en betydelig indenlandsk produktion af den ene drikkevare, men ingen eller kun en mindre produktion af den anden — omhyggeligt skal overveje, hvordan den vil gennemføre de to direktiver for ikke at give anledning til mistanke om, at den favoriserer sin indenlandske produktion, er det vanskeligt at se, hvordan det forhold, at den skal pålægge øl en minimumsafgift på grundlag af alkoholgraden, kan være en hindring for, at den fastlægger et indbyrdes forhold mellem afgiften på vin og afgiften på øl, som udelukker enhver beskyttelse af den indenlandske produktion.

26. Medlemsstaten har rent faktisk et betydeligt skøn. Under forudsætning af, at den anvender de afgiftsmetoder, der stilles krav om i de to direktiver, og ikke fastsætter en lavere afgift for øl end krævet, kan den frit fastsætte punktafgiftssatsen for både vin og øl.

27. De krav, der stilles til medlemsstaten i de to direktiver, kan på ingen måde hindre, at den ved fastsættelsen af afgiftssatserne tager hensyn til konkurrenceforholdet — som anerkendt i Domstolens praksis — mellem bestemte former for vin og bestemte former for øl.

28. Socridis har imidlertid gjort gældende, at selv hvis det antages, at de to direktiver ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at overholde artikel 95, stk. 2, er direktiverne alligevel ugyldige, fordi de »legitimerer« eventuelle tilsidesættelser af bestemmelsen.

29. Socridis har nærmere anført, at »eftersom minimumsafgiften på vin (0 ECU) og på øl (1,87 ECU pr. hl/alkoholgrad) er fastsat af Rådet, forekommer den deraf følgende mindsteforskel mellem vin og øl med 4° alkoholindhold (748 %) at være 'legitim', idet medlemsstaterne ikke vil antage, at en sådan mindsteforskel i sig selv kan være uforenelig med traktaten, da den er vedtaget enstemmigt af Rådet. Af samme grund vil enhver mindre forskel også blive anset for berettiget. Det må også være klart, at sådanne forskelle også vil blive anset for at være i overensstemmelse med traktaten, når afgifterne er højere end minimumssatserne. Det er imidlertid åbenbart, at disse afgiftsforskelle vil være dobbelt så store — eller endog tre eller fire gange så store — som dem, Domstolen har accepteret i sag 170/78«.

30. Hermed henviser Socridis til dommen af 12. juli 1983 [8], hvori Domstolen — efter at have sammenlignet afgifterne på vin og øl i Det Forenede Kongerige — fastslog, at den forskel, der kunne konstateres, medførte, at afgiften på vin var for høj. Der var dog tale om et tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat praktisk taget ikke havde en vinproduktion. Domstolen udtalte følgende:

»Det fremgår således efter den detaljerede oplysning af sagen, som Domstolen har ladet foretage — uanset hvilket sammenligningskriterium der anvendes, og uden at det, når alt kommer til alt, er nødvendigt at foretrække det ene for det andet — at Det Forenede Kongeriges afgiftssystem bevirker, at *vin hidrørende fra andre medlemsstater* gøres til genstand for en overbeskatning, således at der sikres *den indenlandske ølproduktion* en beskyttelse« [9].

31. I dommen fastlagde Domstolen således ikke en *objektiv forskel*, som skal overholdes af medlemsstaterne under alle forhold mellem de pågældende varer. Den behandlede derimod det særlige spørgsmål om overbeskatning af importeret vin i tilfælde, hvor der ikke findes en indenlandsk produktion.

32. Da Rådet udstedte de to direktiver, der er tale om i denne sag, var det også i en situation, hvor de faktiske forhold var klart oplyst og kendt, dvs. en situation, hvor alle medlemsstaterne uden undtagelse selv fremstiller en betydelig del af forbruget af øl. På baggrund af Domstolens praksis og på grundlag af de faktiske omstændigheder kunne Rådet lægge til grund, at selv hvis en medlemsstat fuldt ud benyttede sig af afgiftsforskellen i henhold til de to direktiver, dvs. en afgift på nul for vin og på 1,87

8 — Sag 170/78, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 2265.

9 — Mine fremhævelser.

ECU pr. hl/alkoholgrad for øl, beskyttede den ikke indirekte sin indenlandske produktion af vin (hvis en sådan fandtes).

33. Ved derimod at lade muligheden for, at medlemsstaterne pålagde de to varer højere afgifter, »stå åben« ønskede Rådet ikke at lade medlemsstaterne forstå, at de for fremtiden frit kunne anvende en hvilken som helst afgiftssats, særlig på vin, i tilfælde af, at de ikke selv var vinproducenter. Dette kunne Rådet i øvrigt heller ikke.

34. Af andre, endnu mere generelle grunde kan jeg heller ikke tilslutte mig den fremstilling af konsekvenserne af de to direktiver, som Socridis har givet.

35. Jeg vil mene, at den indebærer, at et direktiv kan være ugyldigt i alle tilfælde, hvor direktivet — som i den foreliggende sag — overlader et vidt skøn til medlemsstaterne med hensyn til gennemførelsen, alene fordi medlemsstaterne ved at gøre urigtig brug af skønsfriheden kan tilsidesætte en fællesskabsbestemmelse eller et fællesskabsretligt princip, som de under alle omstændigheder skal overholde.

36. Det særlige træk ved et direktiv er imidlertid netop, at det overlader medlemsstaterne et skøn, dvs. en mulighed for, hver for sit vedkommende og ud fra situationen i landet og de begrænsninger, herunder af retlig karakter, som man står overfor, at træffe de foranstaltninger, som må anses for mest hensigtsmæssige.

37. Det må efter min opfattelse være helt udelukket at antage, at en medlemsstats forkerte brug af det skøn, et direktiv tillægger staten, kan virke tilbage på selve direktivet og give anledning til at rejse spørgsmål om dets gyldighed.

38. I denne forbindelse skal jeg i øvrigt minde om, at medlemsstaternes gennemførelse af direktiver sker under Kommissionens kontrol, idet Kommissionen ifølge sine beføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 155 kan anlægge traktatbrudssag, hvis den finder, at gennemførelsen har resulteret i en tilsidesættelse af en forpligtelse eller en fællesskabsretsregel, som medlemsstaterne under alle omstændigheder har skullet overholde.

39. Man kan vanskeligt forestille sig, at Domstolen i en sådan sag kan tiltræde en indsigelse, som består i, at den sagsøgte medlemsstat forsvarer sig med det skøn, direktivet har tillagt den. Det er derfor ikke korrekt at hævde, at afgiftsstrukturdirektivet og afgiftssatsdirektivet »legitimerer« en medlemsstats tilsidesættelse af artikel 95, stk. 2.

40. I de indlæg, der er afgivet i denne sag, er forholdet mellem de to direktiver og

artikel 95, stk. 2, også blevet behandlet under en anden synsvinkel, nemlig ud fra, om en afgiftsdifferentiering er tilladt, og ud fra de betingelser, der er opstillet herfor i Domstolens praksis. Der er efter min opfattelse ingen grund til at bestride, at de to direktiver indeholder forskellige regler for afgifterne på øl og vin, og at disse regler — såvel med hensyn til afgiftsberegningen som med hensyn til minimumsafgiftssatserne — synes at være mere fordelagtige for vin end for øl.

41. Det, der derimod kan bestrides, er, om det er et reelt problem, at den differentierede afgift synes at være mere fordelagtig for vin. Som allerede nævnt findes der en produktion af øl i alle medlemsstaterne, mens vin kun produceres i nogle af dem. En overbeskatning af øl synes derfor ikke at kunne favorisere en indenlandsk produktion frem for importerede varer, hvilket er det afgørende kriterium i forhold til artikel 95, stk. 2.

42. Som det fremgår af denne sag, består den reelle risiko for overbeskatning i, at vin af protektionistiske grunde beskattes hårdere i de stater, der kun har en produktion af øl.

43. Med hensyn til, om det er tilladt at anvende differentierede afgiftsordninger, kan der, ud over Walker-dommen, henvises til Essevi og Salengo-dommen [10], hvori Domstolen udtalte, at

»... fællesskabsretten ikke på sit nuværende udviklingstrin [begrænser] den enkelte medlemsstats frihed til at indføre et differentieret afgiftssystem for visse produkter efter objektive kriterier, såsom arten af de benyttede råstoffer eller den anvendte fremstillingsmetode. Sådanne differentieringer er forenelige med fællesskabsretten, hvis de forfølger formål i den økonomiske politik, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledet ret, og hvis det differentierede afgiftssystem er udformet således, at såvel enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater som beskyttelse til fordel for konkurrerende indenlandske varer undgås« (præmis 21).

44. Denne praksis er på alle punkter blevet bekræftet ved dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [11].

45. På baggrund af denne praksis kan en differentieret afgiftsordning for øl og vin, hvorefter det sidstnævnte produkt favoriseres, udmærket forsvares. Det er ikke alene de anvendte råvarer — på den ene side druer og på den anden side humle og korn — der er radikalt forskellige, men også fremstillingsmetoderne, som er håndværksprægede for vinproduktionen og normalt industrielle for produktionen af øl.

10 — Dom af 27.5.1981, forenede sager 142/80 og 143/80, Sml. s. 1413.

11 — Dom af 7.4.1987, sag 196/85, Sml. s. 1597, præmis 6.

Den plads, som henholdsvis vinproduktionen og ølproduktionen indtager i medlemsstaternes økonomi, kan heller ikke sammenlignes. Selv i de medlemsstater, hvor der ikke produceres vin, kan bryggerierne vanskeligt tillægges den samme vægt i erhvervssammenhænge og i økonomisk sammenhæng som den, vinproduktionen indtager i nogle medlemsstater.

46. Hertil kommer naturligvis, at afsætningen af vinproduktionen — og specielt af dagligvine, som netop er de produkter, som man har konstateret konkurrerer med visse former for øl — giver og vil også i de kommende år fortsat give anledning til alvorlige problemer inden for den fælles landbrugspolitik. Som det i øvrigt også er blevet fremhævet i indlæggene for Domstolen, er produktionsomkostningerne for øl — hvad enten der er tale om almindeligt øl eller luksusøl — langt lavere end for vin.

47. Heraf vil jeg ikke udlede, at øl nødvendigvis skal beskattes hårdere end vin, men jeg vil blot konkludere dels, at der kan være reelle grunde til en hårdere beskatning af øl, dels — som det fremgår af de statistiske oplysninger, der er fremlagt — at de forpligtelser, der følger af de to direktiver med hensyn til afgifter på øl, i hvert fald ikke kan bringe produktets konkurrenceposition i fare, selv når en medlemsstat benytter hele den indrømmede margen til ikke at lægge punktafgift på vin.

48. Det må heller ikke overses, at punktafgift ikke er den eneste beskatning, der finder sted af vin og øl, og at man — for at bedømme konkurrenceforholdet mellem de to drikkevarer i forbrugerleddet — uden tvivl skal tage hensyn til momsen, som på grund af de højere priser på vin virker til skade for dette produkt og dermed modificerer den fordel, det kan have med hensyn til punktafgiften.

49. Min konklusion er herefter, at den forskel i beskatningen, som er tilladt i henhold til de to direktiver, men som direktiverne på ingen måde påbyder — fordi hver enkelt medlemsstat ud fra sin konkrete situation skal fastlægge et indbyrdes forhold mellem afgifterne, som ikke har protektionistisk virkning — ikke i sig selv kan anses for at være en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Spørgsmålet, om traktatens artikel 99 er tilsidesat

50. Socridis har imidlertid gjort gældende, at spørgsmålet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet også opstår på et andet niveau, nemlig med hensyn til den brug, Rådet har gjort af sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 99. Socridis har indledningsvis mindet om, at overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal bedømmes ud fra, om de midler, der er taget i brug, er egnede til at realisere det tilsigtede mål og ikke er mere vidtgående

end nødvendigt for at nå målet, og dernæst gjort gældende, at de to harmoniseringsdirektiver slet ikke har været vidtgående nok, idet man langt fra har foretaget den minimale tilnærmelse af forholdet mellem afgifterne på vin og øl, som er nødvendig for at overholde artikel 95, stk. 2, og proportionalitetsprincippet.

51. Jeg vil tro, at denne argumentation skyldes en misforståelse, fordi det mål, fællesskabslovgiver har ønsket at nå med udstedelsen af de to direktiver, ikke har været en tilnærmelse af beskatningen af vin og øl. Direktiverne tager ikke sigte på at gennemføre artikel 95, som da heller ikke giver Rådet nogen kompetence hertil, idet iværksættelsen af artiklen kun påhviler medlemsstaterne. Ved udstedelsen af direktiverne har Rådet — i henhold til sin udtrykkelige kompetence hertil ifølge traktatens artikel 99 — villet foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om punktafgifter, hvilket det fandt nødvendigt af hensyn til oprettelsen af det indre marked — inden for den i EF-traktatens artikel 7 A fastsatte frist — og af hensyn til det indre markeds funktion.

52. Ved vedtagelsen af de to direktiver drejede det sig ikke om at regulere konkurrenceproblemer mellem forskellige former for drikkevarer eller om at bringe en afgiftsmæssig forskelsbehandling i visse medlemsstater til ophør, men derimod om med henblik på gennemførelsen af det indre marked at sikre de bedste vilkår for fri bevægelighed for forskellige former for drikkevarer mellem de enkelte medlemsstater. Det var da også netop det, der skete ved direktiverne, som ikke kun omfatter de bestemmelser, der bestrides i denne sag. Med hensyn til en lang række problemer, som opstår vedrørende punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer, opstiller direktiverne regler, som i betydeligt omfang forenkler dette beskatningsområde. Det vil være for omfattende at opregne dem — og det ville også føre for vidt i forhold til det forelagte spørgsmål — men som et overbevisende eksempel på de fremskridt, man har kunnet opnå ved hjælp af direktiverne, må det være tilstrækkeligt at henvise til de yderst detaljerede bestemmelser i direktiverne om de afgiftsnedsættelser, der kan indrømmes for bestemte produkter.

53. Det er udtryk for en fejlagtig opfattelse af den kompetence, artikel 99 tillægger fællesskabslovgiver, at ville kritisere denne for ikke at have foretaget en indbyrdes tilnærmelse af punktafgifterne på vin og øl. Rådet kan kun handle i henhold til artikel 99 med henblik på at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre det indre marked. Det har — som det ganske rigtigt er blevet anført — ikke en ubetinget eller ubegrænset beføjelse til at harmonisere punktafgifterne.

54. Denne begrænsning kan imidlertid ikke udelukke, at Rådet har et skøn, som det da også har gjort brug af, idet det har fundet, at de forslag, Kommissionen fremsatte over for Rådet i 1987 og 1989 var for vidtgående i forhold til, hvad oprettelsen af det indre marked krævede. Dette har stort set også vist sig at være korrekt ifølge en beretning, som Kommissionen afgav i 1995 — i henhold til en forpligtelse hertil — for at redegøre for resultaterne af de første to års anvendelse af den harmoniserede punktafgiftsordning.

55. Det er naturligvis ikke forbudt at have en anden opfattelse og at mene, at den harmonisering, der er sket, har været temmelig beskeden, og at det indre marked fortsat ikke er fuldt gennemført for så vidt angår produkter, der er pålagt punktafgift.

56. Jeg skal dog ikke deltage i en debat om dette emne, men kun tage stilling til, om de to direktiver er ugyldige, når de ses på baggrund af artikel 99, som de er udstedt i medfør af. Efter min opfattelse må dette spørgsmål klart besvares benægtende, da der overhovedet ikke er holdepunkter for, at Rådet skulle have overskredet sine beføjelser i henhold til artikel 99 ved at udstede de bestemmelser, som den nationale rets spørgsmål drejer sig om.

Begrundelsespligten

57. Herefter står det tilbage at behandle et sidste punkt, som er rejst af Socridis, og som jeg skal behandle ganske kort, nemlig de to direktivers begrundelse for så vidt angår direktivbestemmelserne om afgiftsstrukturen og afgiftssatserne for henholdsvis øl og vin. Det kan vanskeligt bestrides, at begrundelsen er kortfattet og ikke omfatter alle aspekter (»elliptisk«), men en sådan begrundelse er ikke nødvendigvis en utilstrækkelig begrundelse og endnu mindre en manglende begrundelse. Det skal tages i betragtning, at der her er tale om begrundelsen for direktiver, som er udstedt af Rådet og udelukkende med medlemsstaterne som adressater, og at Domstolen i sin praksis — ved bedømmelsen af, om en begrundelse er tilstrækkelig eller ej — altid har lagt vægt på, at adressaten for en retsakt ikke har kunnet være i tvivl om grundene til, at retsakten er udstedt, fordi adressaten har været stærkt inddraget i forarbejdet til retsakten [12]. Der må heller ikke ses bort fra, at man i retspraksis på intet tidspunkt har krævet en specifik og detaljeret begrundelse for alle de tekniske aspekter af en retsakt, hvorved der foretages en kompliceret regulering [13]. Det skal også tages i betragtning, at de to direktiver er indbyrdes sammenhængende og skal ses i forbindelse med andre direktiver — herunder Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed [14] — og at de således ikke skal betragtes isoleret, hvilket kunne give anledning til tvivlsspørgsmål.

58. Endelig må det erkendes, at formuleringer som »det er hensigtsmæssigt ...« og »der bør ...« benyttes oftere, end man tror, i fællesskabsretsakters begrundelse, og at man i mange tilfælde ville kunne anfægte retsakternes gyldighed under påberåbelse af traktatens artikel 190, hvis begrundelser af denne art var utilstrækkelige.

12 — Jf. f.eks. dom af 14.1.1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21.

13 — Jf. f.eks. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755.

14 — EFT L 76, s. 1.

59. Når fællesskabslovgiver i medfør af en harmoniseringsbeføjelse, hvortil der er knyttet et vidt skøn, udsteder bestemmelser af generel karakter, vil det efter min opfattelse være for vidtgående at kræve, at der for hver enkelt foranstaltning, der træffes, anføres en begrundelse, som samtidig er en begrundelse for foranstaltningens indhold og — på forhånd — en imødegåelse af kritik fra alle, der ikke bryder sig om foranstaltningen, fordi den ikke er i overensstemmelse med deres interesser.

60. Der kan ikke gælde samme målestok for begrundelsen for et harmoniseringsdirektiv som for en beslutning om, at en statsstøtte er uforenelig med traktaten, eller om, at en virksomhed pålægges en bøde for tilsidesættelse af konkurrencereglerne.

61. Jeg vil derfor foreslå, at anbringendet om, at der ikke er anført nogen begrundelse for de to direktiver, ikke tages til følge.

Forslag til afgørelse

62. Da ingen af de anbringender, der er fremført, efter min opfattelse kan rejse tvivl om gyldigheden af de omtvistede bestemmelser i afgiftsstrukturdirektivet og afgiftssatsdirektivet, foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål fra Tribunal de grande instance de Foix således:

»Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets direktiv 92/83/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer og Rådet direktiv 92/84/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer.«