URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

10. November 2005 *

In der Rechtssache C-197/04

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 30. April 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K. Gross als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch C.-D. Quassowski, A. Tiemann und U. Forsthoff als Bevollmächtigte,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter K. Lenaerts, E. Juhász, M. Ilešič und E. Levits (Berichterstatter),

Generalanwalt: F. G. Jacobs,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. Mai 2005,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Juli 2005

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Anwendung des Steuersatzes für Feinschnitttabak für selbst gedrehte Zigaretten auf Tabakstränge, die unter dem Namen „West Single Packs" verkauft werden, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 291, S. 40) und aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie

92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten (ABl. L 316, S. 8) verstoßen hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

2 Nach der vierzehnten Begründungserwägung der Richtlinie 95/59 sind „Tabakstränge, die sich als solche nach einem einfachen Vorgang nicht industrieller Art zum Rauchen eignen, ... im Hinblick auf eine einheitliche Besteuerung dieser Erzeugnisse ebenfalls als Zigaretten anzusehen".

3 Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 gelten als Zigaretten „Tabakstränge, die durch einen einfachen nichtindustriellen Vorgang in eine Zigarettenpapierhülse geschoben werden".

4 Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/59 in der Fassung der Richtlinie 1999/81/EG des Rates vom 29. Juli 1999 (ABl. L 211, S. 47) bestimmt, dass „[d]ie Bundesrepublik Deutschland ... bis zum 31. Dezember 2001 die unter Buchstabe b) genannten Tabakstränge mindestens nach dem für Feinschnitttabak für selbst gedrehte Zigaretten geltenden Satz bzw. mit dem für diesen Tabak geltenden Betrag besteuern [kann]".

5 Die Richtlinie 92/79 und die Richtlinie 92/80/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten (ABl. L 316, S. 10) setzen die Mindestverbrauchsteuersätze für Zigaretten und Tabak fest. Nach diesen beiden Richtlinien ist die Mindestverbrauchsteuer auf Feinschnittrauchtabak deutlich geringer als die auf Zigaretten.

Nationale Regelung

6 § 2 Absatz 2 Nummer 2 des Tabaksteuergesetzes setzt Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 im Wesentlichen mit den gleichen Worten um.

7 § 4 Absatz 1 Nummern 1 und 3 dieses Gesetzes setzt die Verbrauchsteuersätze für Zigaretten und Feinschnittrauchtabak fest. Diese Sätze stehen mit den in den Gemeinschaftsvorschriften festgesetzten Mindestsätzen in Einklang.

8 Aus den Akten ergibt sich, dass in der Bundesrepublik Deutschland auf „West Single Packs" der niedrigste Steuersatz angewandt wird, d. h. der für Feinschnitttabak für selbst gedrehte Zigaretten geltende Satz.

Vorverfahren

9 Mit Mahnschreiben vom 18. Oktober 2002 teilte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland mit, dass diese nach ihrer Auffassung durch die Anwendung

des Verbrauchsteuersatzes für Feinschnitttabak auf das Erzeugnis „West Single Packs" gegen die Bestimmungen der Richtlinien 95/59 und 92/79 verstoße. Auf dieses Erzeugnis müsse der für Zigaretten geltende Satz angewandt werden.

10 In ihrer Antwort vom 18. Dezember 2002 bestritt die deutsche Regierung den von der Kommission erhobenen Vorwurf. Daraufhin übermittelte ihr die Kommission mit Schreiben vom 11. Juli 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte sie auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Vertragsverletzung binnen zwei Monaten nach Eingang der Stellungnahme abzustellen.

11 In einer Mitteilung vom 4. September 2003 antwortete die deutsche Regierung der Kommission, sie halte an ihrer Auffassung fest, dass die „West Single Packs" keine Zigaretten seien.

12 Unter diesen Umständen hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

13 Die Kommission macht in Bezug auf die Auslegung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 erstens geltend, dass diese Bestimmung zwischen industriellen und nichtindustriellen Vorgängen unterscheide. Das Adjektiv „einfach"

diene in diesem Zusammenhang nur dazu, das Adjektiv „nichtindustriell" näher zu erläutern.

14 Zweitens trägt die Kommission vor, dass eine systematische Analyse der Richtlinie 95/59 zeige, dass diese dazu diene, unterschiedliche Kategorien von Tabakerzeugnissen festzulegen. Die Besteuerung dieser Erzeugnisse hänge davon ab, ob sie in die eine oder die andere Kategorie eingestuft würden, so dass unklare Produktzuordnungen unmittelbar zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen könnten.

15 Zur Vermeidung von Zuordnungsschwierigkeiten schlägt die Kommission eine objektive Analyse vor, um festzustellen, ob der Herstellungsprozess ein „einfacher nichtindustrieller Vorgang" sei. Im Rahmen dieser Analyse sei das maßgebende objektive Kriterium das eines Endprodukts, das hinsichtlich der verwendeten Tabakmenge, des Füllungsgrades und der Packungsdichte genauso gleichförmig sei wie eine komplett industriell gefertigte Zigarette. Bei Feinschnitttabak hänge das Aussehen des Endprodukts erheblich vom Geschick des Verbrauchers ab und könne daher nicht mit dem einer industriell gefertigten Zigarette verglichen werden. Dagegen ergäben vorgefertigte Tabakstränge, die durch einen rein manuellen, also „nichtindustriellen" Vorgang in vorgefertigte Zigarettenpapierhülsen geschoben würden, ein Endprodukt, das mit einer industriell gefertigten Zigarette weitestgehend identisch sei.

16 Die Kommission verweist außerdem darauf, dass die fragliche Bestimmung, wie sich aus der vierzehnten Begründungserwägung der Richtlinie 95/59 ergebe, darauf abziele, eine einheitliche Besteuerung von Zigaretten sicherzustellen. Ein Zigarettenhersteller solle folglich die höheren Steuern auf Zigaretten nicht dadurch umgehen können, dass er einfach auf den letzten Produktionsschritt verzichte und es dem Verbraucher überlasse, selbst ein Produkt zu fertigen, das mit einer Zigarette weitgehend identisch sei.

17 Zudem habe die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 95/59 die unter Buchstabe b genannten Tabakstränge bis zum 31. Dezember 2001 mindestens nach dem für Feinschnitttabak geltenden Satz besteuern können. Diese Ausnahmebestimmung habe insbesondere Produkte wie die „West Single Packs" betroffen. Sie wäre nicht erforderlich gewesen, wenn Produkte wie die „West Single Packs" als Feinschnitttabak und nicht als Zigaretten angesehen werden müssten.

18 Die Kommission ist der Ansicht, dass der Begriff „einfacher nichtindustrieller Vorgang" in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 weit auszulegen sei. Als Zigaretten im Sinne dieser Bestimmung seien daher alle Produkte anzusehen, die der Verbraucher mit wenigen Handgriffen aus Tabaksträngen und vorgefertigten Zigarettenpapierhülsen herstelle und die mit industriell gefertigten Zigaretten weitestgehend identisch seien.

19 Hinsichtlich der Anwendung des so definierten rechtlichen Rahmens auf die „West Single Packs" verweist die Kommission auf die Veröffentlichung der internationalen Patentanmeldung der „West Single Packs" (veröffentlicht nach dem Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens unter der Bezeichnung „Feinschnitt-Teilmengenverpackung"). Gemäß dieser Veröffentlichung handele es sich um ein Produkt, das dem Verbraucher eine einfache Möglichkeit biete, selbst problemlos eine mit einer industriell hergestellten Zigarette vollständig vergleichbare Zigarette herzustellen, die zudem vom Steuervorteil für Feinschnitttabak profitiere. Die Kriterien für die Anwendung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 seien daher erfüllt, und Produkte wie die „West Single Packs" seien als Zigaretten einzustufen.

20 Die deutsche Regierung vertritt die Ansicht, dass die von der Kommission zur Auslegung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 herangezogenen Kriterien in entscheidenden Punkten nicht den Anforderungen an Objektivität und einheitliche Auslegung genügten.

21 Sie trägt zunächst vor, dass der Wortlaut der Bestimmung mit dem Adjektiv „einfach" ein zusätzliches Kriterium aufstelle, das — ebenso wie das Adjektiv „nichtindustriell" — eine eigenständige Bedeutung habe. Folgte man der Logik der Kommission, wonach mit dem Adjektiv „einfach" nur das Adjektiv „nichtindustriell" näher erläutert werde, so wäre zu fragen, wie „komplexe nichtindustrielle Vorgänge" und „einfache industrielle Vorgänge" einzuordnen seien. Wende man die Auslegung der Kommission an, so fielen diese beiden Kategorien nicht unter die fragliche Bestimmung.

22 Um das Ziel der Richtlinie 95/59, nämlich eine zuverlässige Abgrenzung zwischen zwei Produktkategorien, zu erreichen, seien die beiden folgenden Kriterien anzuwenden: Der Vorgang müsse „einfach" und er müsse „nichtindustriell" sein. Werde allein auf das Kriterium „nichtindustriell" abgestellt, so ließe sich eine Abgrenzung zur Besteuerung des Feinschnitttabaks nicht mehr rechtfertigen. Denn auch dieser ermögliche dem Verbraucher die Herstellung einer Zigarette auf nichtindustriellem Wege, und das angestrebte Endprodukt sei ebenfalls eine fertige Zigarette.

23 Was die Abgrenzung dieser beiden Produktkategorien anhand der Qualität des Endprodukts angehe, so knüpfe die Richtlinie 95/59 eindeutig nicht an dieses Kriterium an, sondern an den „Produktionsvorgang", der für die Fertigstellung dieses Endprodukts erforderlich sei.

24 Nachdem die deutsche Regierung den auf das Produkt „West Single Packs" anwendbaren rechtlichen Rahmen in dieser Weise definiert hat, trägt sie zum einen vor, dass für die Fertigstellung einer Zigarette aus „West Single Packs" mehrere aufeinander folgende Verfahrensschritte nötig seien, die eine genaue und geübte Handhabung erforderten. Sie verweist insbesondere darauf, dass Testpersonen die Handhabung von „West Single Packs" für umständlich, unpraktisch und sehr übungsbedürftig gehalten hätten, was nicht dazu verleite, sie als „einfach" zu beurteilen.

25 Zum anderen macht die deutsche Regierung geltend, dass die Patentunterlagen von „West Single Packs" keine Beurteilung des Merkmals „einfacher nichtindustrieller Vorgang" erlaubten, da sie die Neuartigkeit des Produkts herausstellen sollten.

Würdigung durch den Gerichtshof

26 Das Vorliegen der von der Kommission behaupteten Vertragsverletzung hängt von der Feststellung ab, dass das Erzeugnis „West Single Packs" unter die Definition der „Zigarette" nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 fällt.

27 Insoweit ist entsprechend den Ausführungen des Generalanwalts in Nummer 27 seiner Schlussanträge darauf hinzuweisen, dass sich aus einer Gesamtbetrachtung der verschiedenen Bestandteile der Richtlinie 95/59, insbesondere der Artikel 4 bis 6 und der vierzehnten Begründungserwägung, ergibt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber klar zwischen vorgefertigten „Tabaksträngen", die als Zigaretten gelten, und Rauchtabak „für selbst gedrehte Zigaretten" unterscheiden wollte. Es wird also eine deutliche materielle Unterscheidung zwischen bereits vom Hersteller in einer Einheit, die die Form und Größe einer Zigarette hat, gefertigtem Tabak und losem Tabak, dem der Raucher diese Form geben muss, getroffen.

28 Diese Feststellung wird durch die Entwicklung der Vorschriften über andere Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer bestätigt. Mit der Richtlinie 92/78/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Änderung der Richtlinien 72/464/EWG und 79/32/EWG über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 316, S. 5) hat der Gemeinschaftsgesetzgeber nämlich die Definition der „Zigarette" erweitert und u. a. auch „Tabakstränge, die durch einen einfachen nichtindustriellen Vorgang in eine Zigarettenpapierhülse geschoben werden", in sie einbezogen.

29 Im vorliegenden Fall wird nicht bestritten, dass das Erzeugnis „West Single Packs" aus Tabaksträngen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 besteht.

30 Zu prüfen bleibt, ob es sich dabei um Tabakstränge handelt, die im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59, auf den die Kommission in ihrer Klage abstellt, „durch einen einfachen nichtindustriellen Vorgang in eine Zigarettenpapierhülse geschoben werden".

31 Wie der Generalanwalt in Nummer 25 seiner Schlussanträge ausgeführt hat und wie durch die Demonstration des Bevollmächtigten der Kommission in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden ist, erfordert die Herstellung einer Zigarette aus dem vorgefertigten Bestandteil „West Single Packs" einen leicht durchführbaren nichtindustriellen Vorgang, der bloß darin besteht, dass dieser Bestandteil in seiner Aluminiumverpackung in eine Zigarettenpapierhülse eingeführt wird und dann die Verpackung entfernt wird, wobei der Tabak in der Hülse bleibt.

32 Daraus folgt, dass die in Rede stehenden Tabakstränge durch einen einfachen nichtindustriellen Vorgang in Zigarettenpapierhülsen geschoben werden. Damit sind alle in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 aufgestellten Kriterien erfüllt.

33 Demnach ist festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Anwendung des Steuersatzes für Feinschnitttabak für selbst gedrehte Zigaretten auf die „West Single Packs" gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59 und aus Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 92/79 verstoßen hat.

Kosten

34 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat durch die Anwendung des Steuersatzes für Feinschnitttabak für selbst gedrehte Zigaretten auf Tabakstränge, die unter dem Namen „West Single Packs" verkauft werden, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer und aus Artikel 2 Absatz 1 der**

Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten verstoßen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Unterschriften.