DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

10. november 2005 *

I sag C-197/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 30. april 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Gross, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved C.-D. Quassowski, A. Tiemann og U. Forsthoff, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Lenaerts, E. Juhász, M. Ilešič og E. Levits (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. maj 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. juli 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40) og i henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober

1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne (EFT L 316, s. 8), idet den har anvendt afgiftssatsen for finskåren tobak til rulning af cigaretter på tobaksruller, der sælges under navnet »West Single Packs«.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Det anføres i 14. betragtning til direktiv 95/59, at »tobaksruller, der kan ryges, som de er, efter en simpel, manuel behandling, bør også betragtes som cigaretter, således at disse varer beskattes ens«.

3 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 betragtes »tobaksruller, der ved en simpel, ikke-industriel behandling skydes ind i cigaretpapirhylstre«, som cigaretter.

4 Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/59, som ændret ved Rådets direktiv 1999/81/EF af 29. juli 1999 (EFT L 211, s. 47), bestemmer, at »Forbundsrepublikken Tyskland kan indtil den 31. december 2001 punktafgiftsbeskatte de i litra b) nævnte tobaksruller med mindst samme sats eller beløb som finskåren røgtobak til rulning af cigaretter«.

5 Rådets direktiv 92/79/EØF og 92/80/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af afgifterne på andre former for forarbejdet tobak end cigaretter (EFT L 316, s. 10) fastsætter minimumspunktafgift for henholdsvis cigaretter og tobak. Ifølge disse to direktiver er punktafgiften for finskåren tobak til rulning meget lavere end afgiften for cigaretter.

Nationale bestemmelser

6 I § 2, stk. 2, nr. 2, i lov om tobaksafgift (Tabaksteuergesetz) er definitionerne i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 gennemført med i det væsentlige identiske udtryk.

7 Denne lovs § 4, stk. 1, nr. 1 og 3, fastsætter punktafgifterne for cigaretter og finskåren røgtobak. Disse satser er i overensstemmelse med de minimumssatser, der er fastsat af fællesskabslovgiver.

8 Det fremgår af sagen, at i Forbundsrepublikken Tyskland finder den laveste sats, svarende til finskåren tobak til rulning af cigaretter, anvendelse på »West Single Packs«.

Den administrative procedure

9 Ved åbningsskrivelse af 18. oktober 2002 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at den var af den opfattelse, at sidstnævnte tilsidesætter

bestemmelserne i direktiv 95/59 og 92/79 ved at anvende punktafgiftssatsen for finskåren tobak på produktet »West Single Packs«. Ifølge Kommissionen burde dette produkt undergives den sats, der gælder for cigaretter.

10 I sit svar af 18. december 2002 bestred den tyske regering Kommissionens klagepunkt. Ved skrivelse af 11. juli 2003 fremsendte Kommissionen således en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori den opfordrede den til at træffe de fornødne foranstaltninger for at bringe denne tilsidesættelse til ophør inden for en frist på to måneder fra skrivelsens modtagelse.

11 I en meddelelse dateret den 4. september 2003 meddelte den tyske regering Kommissionen, at den fastholdt sin stilling, og at den fortsat ville lægge til grund, at »West Single Packs« ikke er cigaretter.

12 Under disse omstændigheder har Kommissionen besluttet at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

13 Hvad angår fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 har Kommissionen for det første gjort gældende, at der i denne bestemmelse sondres

mellem ikke-industriel og industriel behandling. Adjektivet »simpel« tjener i den forbindelse blot til at præcisere adjektivet »ikke-industriel«.

14 For det andet har Kommissionen anført, at en systematisk gennemgang af direktiv 95/59 viser, at det har til formål at fastsætte forskellige kategorier af tobaksvarer. Beskatningen af disse varer afhænger af deres klassifikation i en af disse kategorier, således at unøjagtigheder med hensyn til klassificeringen af disse direkte kan føre til alvorlige konkurrenceforstyrrelser.

15 For at undgå klassificeringsvanskelighederne har Kommissionen foreslået en objektiv fortolkning for at afgøre, om fremstillingsprocessen er »en simpel, ikke-industriel behandling«. Ifølge Kommissionen skal det objektive kriterium, der skal lægges til grund for en sådan fortolkning, være, om en færdigvare fremstår i en form, der både for så vidt angår mængden af anvendt tobak og fyldningsgraden eller pakningstætheden er helt identisk med en fuldt ud industrielt fremstillet cigaret. Kommissionen har gjort gældende, at for så vidt angår finskåren tobak afhænger færdigvarens fremtræden i væsentlig grad af forbrugerens behændighed og kan følgelig ikke sammenlignes med en industrielt fremstillet cigarets fremtræden. Derimod giver præfabrikerede tobaksruller, som ved hjælp af en rent manuel og derfor »ikke-industriel« behandling indføres i præfabrikerede cigaretrør, som giver en færdigvare, der i meget vid udstrækning er identisk med en industrielt fremstillet cigaret.

16 Kommissionen har videre henvist til, at formålet med den omtvistede bestemmelse, således som det fremgår af 14. betragtning til direktiv 95/59, er at sikre en ensartet beskatning af cigaretter. Følgelig bør det ikke være muligt for en cigaretproducent at unddrage sig den højere afgiftssats, der gælder for cigaretter, ved helt enkelt at undlade at udføre sidste led i produktionen og ved at overlade det til forbrugeren selv at fremstille et produkt, der i vid udstrækning er identisk med en cigaret.

17 Kommissionen har videre understreget, at ifølge ordlyden af artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/59 kunne Forbundsrepublikken Tyskland indtil den 31. december 2001 punktafgiftsbeskatte de i samme bestemmelses litra b) nævnte tobaksruller med mindst samme sats som finskåren røgtobak. Kommissionen har anført, at denne undtagelsesbestemmelse bl.a. omfattede produkter som »West Single Packs«. Denne undtagelsesbestemmelse ville imidlertid ikke have været nødvendig, hvis varer som »West Single Packs« skulle anses for finskåren tobak og ikke for cigaretter.

18 I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at begrebet »simpel, ikke-industriel behandling« i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 skal fortolkes vidt. Således skal alle varer, som forbrugeren fremstiller uden al for megen manuel behandling på grundlag af tobaksruller og præfabrikerede cigaretrør, og som i meget vid udstrækning er identiske med industrielt fremstillede cigaretter, betragtes som cigaretter i denne bestemmelses forstand.

19 Hvad angår anvendelsen af de således definerede retlige rammer på varen »West Single Packs« har Kommissionen henvist til den internationale offentliggørelse af patenteringen af »West Single Packs« (offentliggjort i overensstemmelse med patentsamarbejdstraktaten under betegnelsen »behandling af finskåren tobak«). Ifølge denne offentliggørelse er det tale om en vare, som giver forbrugeren en helt enkel mulighed for selv og uden vanskeligheder at fremstille en cigaret, der på alle punkter er sammenlignelig med en industrielt fremstillet cigaret, og som desuden drager fordel af den beskatningsmæssige fordel ved finskåren tobak. Følgelig mener Kommissionen, at betingelserne for anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 er opfyldt i det foreliggende tilfælde, og at de pågældende varer, såsom »West Single Packs«, skal klassificeres i kategorien cigaretter.

20 Den tyske regering har gjort gældende, at de kriterier, som Kommissionen har lagt til grund for sin fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59, ikke opfylder kravene om en objektiv og ensartet fortolkning af de afgørende punkter.

21 Den tyske regering har for det første anført, at bestemmelsen efter sin ordlyd med adjektivet »simpel« tilføjer et supplerende kriterium, der har sin egen selvstændige betydning på samme måde som adjektivet »ikke-industriel«. Hvis Kommissionens logik følges, hvorefter adjektivet »simpel« blot præciserer adjektivet »ikke-industriel«, opstår spørgsmålet, hvorledes »kompleks, ikke-industriel« behandling og »simpel, ikke-industriel behandling« skulle klassificeres. Ifølge denne regering ville disse to kategorier fortsat falde uden for den omhandlede bestemmelses anvendelsesområde, hvis man anvendte Kommissionens fortolkning.

22 I denne forbindelse har den tyske regering gjort gældende, at det for at opnå formålet med direktiv 95/59, som er at etablere en sikker afgrænsning mellem to varekategorier, er nødvendigt at lægge følgende to kriterier til grund: Behandlingen skal være »simpel« og have en »ikke-industriel« karakter. Hvis der kun lægges vægt på karakteren af »ikke-industriel«, ville en afgrænsning i forhold til beskatningen af finskåren tobak ikke længere være begrundet. Dette kriterium ville gøre det muligt for forbrugeren selv at fremstille en cigaret på en ikke-industriel måde, og færdigvaren ville i dette tilfælde ligeledes være en cigaret.

23 For så vidt angår afgrænsningen af disse to varekategorier på grundlag af kriteriet om færdigvarens kvalitet har den tyske regering understreget, at direktiv 95/59 helt åbenlyst ikke henviser til et sådant kriterium, men til den »fremstillingsmåde«, der er nødvendig for at skabe færdigvaren.

24 Efter således at have defineret de retlige rammer, der gælder for varen »West Single Packs«, har den tyske regering for det første anført, at fremstillingen af en cigaret på grundlag af »West Single Packs« involverer flere successive stadier, der kræver en præcis og erfaren behandling. Denne regering har bl.a. henvist til den omstændighed, at personer, der har deltaget i tests, har fundet, at det var kompliceret, upraktisk og forudsatte træning at anvende »West Single Packs«, hvilket ikke taler for at kvalificere fremstillingen som »simpel«.

25 For det andet har den tyske regering gjort gældende, at dokumentationen vedrørende patentet »West Single Packs« ikke bidrager til vurderingen af betingelsen om »simpel, ikke-industriel behandling«, for så vidt som dokumentationen har til formål at promovere varens nyhedsværdi.

Domstolens bemærkninger

26 Eksistensen af det traktatbrud, som Kommissionen har nedlagt påstand om, forudsætter, at varen »West Single Packs« kan anses for omfattet af definitionen på »cigaretter« i medfør af artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59.

27 I denne forbindelse bemærkes, at som generaladvokaten har anført i punkt 27 i forslaget til afgørelse, fremgår det af en samlet læsning af de forskellige dele af direktiv 95/59, navnlig artikel 4-6 og 14. betragtning til direktivet, at fællesskabslovgiver har haft til hensigt at opstille en klar sondring mellem på den ene side »ruller« fremstillet af tobak, der betragtes som cigaretter, og på den anden side røgtobak »til rulning af cigaretter«. Der etableres således en klar materiel sondring mellem tobak, som producenten allerede har tildannet til en enhed med form og størrelse som en cigaret, og løs tobak, som rygeren selv skal give denne form.

28 Denne konklusion støttes af den lovgivningsmæssige udvikling på området for forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift. I Rådets direktiv 92/78/EØF af 19. oktober 1992 om ændring af direktiv 72/464/EØF og 79/32/EØF om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 316, s. 5) har fællesskabslovgiver udvidet definitionen på »cigaretter« ved bl.a. at tilføje »tobaksruller, der ved en simpel, ikke-industriel behandling skydes ind i cigaretpapirhylstre«.

29 I den foreliggende sag er det ubestridt, at varen »West Single Packs« består af tobaksruller i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59.

30 Det skal desuden undersøges, om denne vare svarer til tobaksruller, »der ved en simpel, ikke-industriel behandling skydes ind i cigaretpapirhylstre« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59, som er den bestemmelse, Kommissionen har henvist til i stævningen.

31 I denne forbindelse bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 25 i forslaget til afgørelse, og således som den demonstration, som Kommissionens repræsentant foretog under retsmødet, viste, at fremstilling af en cigaret på grundlag af den fremstillede komponent »West Single Packs« forudsætter en simpel ikke-industriel behandling, der helt enkelt består i, at nævnte komponent af den fre fre sammen med sin aluminiumindpakning indskydes i et cigaretpapirhylster, og herefter fjernes denne indpakning, mens tobakken forbliver i hylsteret.

32 Det følger heraf, at de pågældende tobaksruller ved en simpel, ikke-industriel behandling skydes ind i cigarethylstre. Derved er alle kriterierne i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 opfyldt.

33 Det må derfor fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 95/59 og i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 92/79, idet den har anvendt afgiftssatsen for finskåren tobak til rulning af cigaretter på »West Single Packs«.

Sagens omkostninger

34 I henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift og i henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne, idet den har anvendt**

afgiftssatsen for finskåren tobak til rulning af cigaretter på tobaksruller, der sælges under navnet »West Single Packs«.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Underskrifter