ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

10 november 2005 *

In zaak C-197/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 30 april 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Gross als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski, A. Tiemann en U. Forsthoff als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Lenaerts, E. Juhász, M. Ilešič en E. Levits (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 mei 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juli 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door op tabaksrolletjes die onder de benaming „West Single Packs" worden verkocht het belastingtarief toe te passen dat geldt voor tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan

omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40), en artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten (PB L 316, blz. 8).

Toepasselijke bepalingen

Het gemeenschapsrecht

2 Volgens de veertiende overweging van de considerans van richtlijn 95/59 dienen „tabaksrolletjes die als zodanig na een eenvoudige behandeling met de hand kunnen worden gerookt, ter wille van een uniforme belasting van die producten eveneens als sigaret [...] te worden beschouwd".

3 Krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 worden mede als sigaretten beschouwd „tabaksrolletjes die door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven".

4 Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/59, zoals gewijzigd bij richtlijn 1999/81/EG van de Raad van 29 juli 1999 (PB L 211, blz. 47), bepaalt dat „ [t]ot en met 31 december 2001 [...] Duitsland de sub b bedoelde tabaksrolletjes [mag] belasten volgens een tarief of met een bedrag dat ten minste gelijk is aan het tarief of het bedrag dat van toepassing is op tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten".

5 Richtlijn 92/79 en richtlijn 92/80/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de belastingen op andere tabaksfabrikaten dan sigaretten (PB L 316, blz. 10), stellen de minimumaccijns vast op respectievelijk sigaretten en tabak. Volgens deze twee richtlijnen is de minimumaccijns op rooktabak van fijne snede beduidend lager dan die op sigaretten.

De nationale wetgeving

6 § 2, lid 2, punt 2, van het Tabaksteuergesetz (wet inzake de tabaksbelasting) zet artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 om in bewoordingen die in wezen identiek zijn.

7 § 4, lid 1, punten 1 en 3, van deze wet stelt het accijnstarief vast voor sigaretten en rooktabak van fijne snede. Deze tarieven zijn in overeenstemming met de in de gemeenschapswetgeving vastgestelde minimumtarieven.

8 Uit het dossier blijkt dat in de Bondsrepubliek Duitsland op „West Single Packs" het laagste tarief, dat wil zeggen het tarief voor tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten, wordt toegepast.

De precontentieuze procedure

9 Bij aanmaningsbrief van 18 oktober 2002 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland laten weten van mening te zijn dat deze laatste de bepalingen van de

richtlijnen 95/59 en 92/79 schond door op „West Single Packs" het belastingtarief voor tabak van fijne snede toe te passen. Volgens de Commissie moest op dit product het tarief voor sigaretten worden toegepast.

10 In haar antwoord van 18 december 2002 heeft de Duitse regering de grief van de Commissie bestreden. Bij brief van 11 juli 2003 heeft deze laatste daarop een met redenen omkleed advies gestuurd en de Bondsrepubliek Duitsland verzocht de nodige maatregelen te nemen om deze schending te beëindigen binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving van dit advies.

11 Bij mededeling van 4 september 2003 heeft de Duitse regering de Commissie geantwoord, dat zij haar standpunt handhaafde dat „West Single Packs" geen sigaretten waren.

12 In deze omstandigheden heeft de Commissie besloten, het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

Argumenten van partijen

13 De Commissie merkt met betrekking tot de uitlegging van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 allereerst op dat deze bepaling een onderscheid maakt tussen een niet-industriële en een industriële handeling. Het bijvoeglijk naamwoord „een-

voudig" dient in deze context uitsluitend als nadere kwalificatie van het bijvoeglijk naamwoord „niet-industrieel".

14 In de tweede plaats toont volgens de Commissie een systematische analyse van richtlijn 95/59 aan, dat deze de vaststelling van verschillende categorieën tabaksproducten beoogt. De belastingheffing op deze producten hangt af van hun indeling in deze of gene categorie, zodat onnauwkeurigheden in de indeling van genoemde producten rechtstreeks tot aanzienlijke verstoringen van de mededinging kunnen leiden.

15 Om de moeilijkheden ter zake van de indeling te vermijden, moet volgens de Commissie door middel van een objectieve analyse worden bepaald of het fabricageproces een „eenvoudige niet-industriële handeling" is. Haars inziens geldt bij deze analyse als objectief criterium een eindproduct dat gelet op de hoeveelheid gebruikte tabak, de hoogte van de opvulling en de dichtheid van de vulling, volkomen identiek is aan de vorm van een volledig industrieel vervaardigde sigaret. De Commissie is van mening dat in geval van tabak van fijne snede het uiterlijk van het eindproduct hoofdzakelijk afhangt van de vaardigheid van de gebruiker en bijgevolg niet kan worden vergeleken met dat van een industrieel vervaardigde sigaret. Geprefabriceerde tabaksrolletjes, die door middel van een louter manuele en dus „niet-industriële" handeling in een geprefabriceerde huls van sigarettenpapier worden geschoven, leveren daarentegen een eindproduct op dat in hoge mate identiek is aan een industrieel vervaardigde sigaret.

16 De Commissie herinnert eraan dat bovendien, zoals blijkt uit de veertiende overweging van de considerans van richtlijn 95/59, het doel van de onderzochte bepaling erin bestaat een uniforme belastingheffing op sigaretten te waarborgen. Bijgevolg kan het niet zo zijn dat een sigarettenfabrikant de hogere belasting op sigaretten kan omzeilen door simpelweg het laatste productiestadium te schrappen en het aan de gebruiker over te laten om zelf een product te vervaardigen dat grotendeels identiek is aan een sigaret.

17 De Commissie beklemtoont bovendien dat de Bondsrepubliek Duitsland volgens artikel 4, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/59 tot en met 31 december 2001 de sub b bedoelde tabaksrolletjes mocht belasten volgens een tarief dat ten minste gelijk was aan het tarief voor tabak van fijne snede. De Commissie is van mening dat deze uitzonderingsbepaling met name betrekking had op producten als „West Single Packs". Deze uitzonderingsbepaling zou echter niet nodig zijn geweest indien producten als „West Single Packs" moesten worden beschouwd als tabak van fijne snede en niet als sigaretten.

18 De Commissie is in dit verband van mening dat het begrip „eenvoudige niet-industriële handeling" van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 ruim moet worden uitgelegd. Als sigaretten in de zin van deze bepaling moeten derhalve worden beschouwd alle producten die de consument zonder veel manuele handelingen kan vervaardigen uit tabaksrolletjes en geprefabriceerde sigarettenhulzen en die in hoge mate identiek zijn aan industrieel vervaardigde sigaretten.

19 Met betrekking tot de toepassing van het aldus gedefinieerde rechtskader op het product „West Single Packs" verwijst de Commissie naar de internationale octrooipublicatie voor „West Single Packs" (gepubliceerd overeenkomstig het Octrooisamenwerkingsverdrag onder de benaming „Feinschnitt-Teilmengenverpackung"). Volgens deze publicatie gaat het om een product dat de consument de mogelijkheid biedt om heel eenvoudig zelf zonder problemen een sigaret te vervaardigen die in alle opzichten vergelijkbaar is met een industrieel vervaardigde sigaret en waarvoor bovendien het belastingvoordeel van tabak van fijne snede geldt. De Commissie is van mening dat bijgevolg in het onderhavige geval aan de criteria van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 is voldaan en dat producten als „West Single Packs" moeten worden ingedeeld in de categorie sigaretten.

20 De Duitse regering is van mening dat de criteria van de Commissie voor de uitlegging van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 op cruciale punten niet voldoen aan de eisen van objectiviteit en eenvormige uitlegging.

21 Allereerst is de Duitse regering van mening dat de bewoordingen van de bepaling met het bijvoeglijk naamwoord „eenvoudig" een aanvullend criterium vaststellen dat, evenals het bijvoeglijk naamwoord „niet-industrieel", een eigen betekenis heeft. Wanneer men de redenering van de Commissie volgt volgens welke het bijvoeglijk naamwoord „eenvoudig" alleen is bedoeld als nadere kwalificatie van het bijvoeglijk naamwoord „niet-industrieel", moet men zich afvragen hoe „complexe niet-industriële" handelingen en „eenvoudige industriële handelingen" moeten worden ingedeeld. Wanneer wordt uitgegaan van de uitlegging van de Commissie, vallen deze beide categorieën volgens deze regering buiten de werkingssfeer van de betrokken bepaling.

22 Om het doel van richtlijn 95/59 te bereiken, te weten het strikt afbakenen van twee categorieën producten, moeten volgens genoemde regering de twee volgende criteria worden toegepast: het moet gaan om een „eenvoudige" en een „niet-industriële" handeling. Wanneer alleen met het „niet-industriële" element rekening werd gehouden, zou een afbakening ten opzichte van de belastingheffing op tabak van fijne snede niet meer gerechtvaardigd zijn. Deze biedt de consument immers ook de mogelijkheid, zelf op niet-industriële wijze een sigaret te vervaardigen, en het beoogde eindproduct is in dit geval eveneens een sigaret.

23 Met betrekking tot de afbakening van deze beide categorieën producten op basis van het criterium van de kwaliteit van het eindproduct, beklemtoont de Duitse regering dat richtlijn 95/59 duidelijk niet dit criterium hanteert, maar het „fabricageproces" dat voor de vervaardiging van dit eindproduct noodzakelijk is.

24 Na aldus het op het product „West Single Packs" toepasselijke rechtskader te hebben gedefinieerd, is de Duitse regering in de eerste plaats van mening dat de vervaardiging van een sigaret met „West Single Packs" in een aantal opeenvolgende stadia moet plaatsvinden, welke een precieze en geroutineerde handeling vereisen. Zij verwijst onder meer naar het feit dat personen die aan tests hebben deelgenomen van mening waren dat het gebruik van „West Single Packs" ingewikkeld en niet erg praktisch was en veel oefening vereiste, wat geen aansporing was om dit als „eenvoudig" te kwalificeren.

25 In de tweede plaats merkt deze regering op dat het criterium „eenvoudige niet-industriële handeling" niet kan worden beoordeeld op basis van het octrooidossier inzake „West Single Packs" voorzover daarin wordt beoogd de nieuwheid van het product aan te tonen.

Beoordeling door het Hof

26 Of sprake is van de door de Commissie gestelde niet-nakoming hangt af van de vaststelling of het product „West Single Packs" op grond van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 onder de definitie van sigaret valt.

27 In dit verband moet, in navolging van de advocaat-generaal in punt 27 van zijn conclusie, worden opgemerkt dat uit verschillende elementen van richtlijn 95/59 in hun onderlinge samenhang gelezen, met name de artikelen 4 tot en met 6 alsook de veertiende overweging van de considerans daarvan, blijkt dat de communautaire wetgever een duidelijk onderscheid heeft willen maken tussen enerzijds uit tabak vervaardigde „rolletjes", die als sigaretten worden beschouwd, en anderzijds rooktabak „voor het rollen van sigaretten". Aldus wordt een duidelijk materieel onderscheid gemaakt tussen tabak die door de producent al is bewerkt tot een eenheid met de vorm en de afmeting van een sigaret en losse tabak waaraan de roker deze vorm nog moet geven.

28 Deze vaststelling wordt gestaafd door de wetsontwikkeling ter zake van andere belastingen dan omzetbelasting op het verbruik van tabaksfabrikaten. Zo heeft de communautaire wetgever bij richtlijn 92/78/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 tot wijziging van de richtlijnen 72/464/EEG en 79/32/EEG betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 316, blz. 5), de definitie van „sigaret" uitgebreid door er onder meer aan toe te voegen „tabaksrolletjes die door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven".

29 In casu is niet bestreden dat het product „West Single Packs" bestaat uit tabaksrolletjes in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59.

30 Thans moet nog worden nagegaan, of het daarbij gaat om tabaksrolletjes „die door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven" in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59, welke bepaling de Commissie in haar beroep op het oog heeft.

31 Zoals de advocaat-generaal in punt 25 van zijn conclusie heeft opgemerkt en zoals ook is bevestigd door de demonstratie die de vertegenwoordiger van de Commissie ter terechtzitting heeft gegeven, is voor de vervaardiging van een sigaret uit een geprefabriceerd bestanddeel „West Single Packs" een eenvoudige niet-industriële handeling vereist, die niet meer inhoudt dan dat genoemd bestanddeel met zijn aluminiumverpakking in een huls van sigarettenpapier wordt geschoven, waarna deze verpakking wordt verwijderd en de tabak in de huls achterblijft.

32 Daaruit volgt dat de betrokken tabaksrolletjes door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier worden geschoven. Derhalve zijn alle criteria van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 vervuld.

33 Er moet dus worden vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland, door op „West Single Packs" het belastingtarief toe te passen dat geldt voor tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59 en artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 92/79.

Kosten

34 Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Door op tabaksrolletjes die onder de benaming „West Single Packs" worden verkocht het belastingtarief toe te passen dat geldt voor tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten, is de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten, en artikel 2, eerste alinea, van richtlijn 92/79/EEG van de

Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten.

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen