ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 april 2017*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2011/64/EU — Artikel 2, lid 1, onder c) — Artikel 5, lid 1, onder a) — Begrippen ‚rooktabak', ‚gesneden of op andere wijze versnipperde tabak' en ‚industriële verwerking'"

In zaak C-638/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) bij beslissing van 29 oktober 2015, ingekomen bij het Hof op 30 november 2015, in de procedure

Eko-Tabak s. r. o.

tegen

Generální ředitelství cel,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 oktober 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Müller, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Albenzio, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Tomat en Z. Malůšková als gemachtigden,

* Procestaal: Tsjechisch.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 december 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2 en 5 van richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (PB 2011, L 176, blz. 24).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Eko-Tabak s. r. o. en Generální ředitelství cel (directoraat-generaal douane, Tsjechië), betreffende de verbeurdverklaring van producten die worden beschouwd als aan accijns onderworpen tabaksfabrikaten.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 In de overwegingen 2, 3, 8 en 9 van richtlijn 2011/64 staat te lezen:

„(2) De wetgeving van de Unie betreffende de belasting van tabaksproducten dient te zorgen voor de goede werking van de interne markt en een hoog niveau van gezondheidsbescherming, zoals vereist bij artikel 168 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en rekening gehouden met het feit dat tabaksproducten de gezondheid ernstig kunnen schaden en dat de Unie partij is bij de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik. De bestaande situatie voor elk van de verschillende soorten tabaksfabrikaten dient in aanmerking te worden genomen.

(3) Een van de doelstellingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de instandhouding van een economische unie waarvan de kenmerken analoog zijn aan die van een binnenlandse markt, waarin gezonde mededinging bestaat. De verwezenlijking van dit doel met betrekking tot de sector tabaksfabrikaten veronderstelt dat de in de lidstaten op het verbruik van producten van deze sector geheven belasting zodanig wordt toegepast dat de mededingingsvoorwaarden niet worden vervalst en het vrije verkeer van deze producten binnen de Unie niet wordt belemmerd.

[…]

(8) In het belang van een uniforme en billijke belastingheffing moet de definitie van sigaretten, sigaren en cigarillo's en van andere vormen van rooktabak worden vastgesteld zodat tabaksrolletjes die op grond van hun lengte als twee of meer sigaretten kunnen worden beschouwd, voor accijnsdoeleinden worden behandeld als twee of meer sigaretten, een sigaarsoort die in veel opzichten lijkt op een sigaret, voor accijnsdoeleinden wordt beschouwd als een sigaret, rooktabak die in veel opzichten lijkt op tabak van fijne snede die bedoeld is voor het rollen van sigaretten, voor accijnsdoeleinden als tabak van fijne snede wordt beschouwd, en tabaksafval duidelijk wordt gedefinieerd. […]

(9) Wat de accijnzen betreft, moet de harmonisatie van de structuren in het bijzonder tot gevolg hebben dat de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot een zelfde groep behoren, niet worden vervalst door de invloed van de belastingheffing en dat zodoende de openstelling van de nationale markten van de lidstaten wordt verwezenlijkt."

4 Artikel 1 van richtlijn 2011/64 bepaalt:

„In deze richtlijn worden algemene beginselen vastgesteld voor de harmonisatie van de structuur en de tarieven van de accijns welke de lidstaten op tabaksfabrikaten heffen."

5 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder tabaksfabrikaten:

a) sigaretten;

b) sigaren en cigarillo's;

c) rooktabak:
   i) tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten;
   ii) andere soorten rooktabak."

6 Artikel 5 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder rooktabak:

a) gesneden of op andere wijze versnipperde, gesponnen of tot flakes geperste tabak die geschikt is om zonder verdere industriële verwerking te worden gerookt;

b) tabaksafval, verpakt voor verkoop aan de consument, dat niet onder artikel 3 en artikel 4, lid 1, valt en dat geschikt is om te worden gerookt. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder tabaksafval verstaan de resten van tabaksbladeren en bijproducten die uit de verwerking van tabak of de vervaardiging van tabaksproducten ontstaan.

2. Als tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten wordt beschouwd, rooktabak die voor meer dan 25 gewichtsprocenten tabaksdeeltjes met een snijbreedte van minder dan 1,5 mm bevat.

[…]"

Tsjechisch recht

7 § 101 van de zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (wet nr. 353/2003 betreffende de accijns), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „accijnswet"), met als opschrift „Aan accijns onderworpen tabaksfabrikaten", bepaalt:

„1) Tabaksfabrikaten zijn onderworpen aan accijns.

2) Voor de toepassing van deze wet worden verstaan onder tabaksfabrikaten: sigaretten, sigaren, cigarillo's en rooktabak.

3) Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[…]

c) rooktabak
   1. gesneden of op andere wijze versnipperde, gesponnen of tot flakes geperste tabak die geschikt is om zonder verdere industriële verwerking te worden gerookt;

2. tabaksafval, verpakt voor verkoop aan de consument, dat niet valt onder a) of b) en dat geschikt is om te worden gerookt; of
3. rooktabak die voor meer dan 25 gewichtsprocenten tabaksdeeltjes met een snijbreedte van minder dan 1,5 mm bevat; het betreft tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten.

[…]

6) Voor de toepassing van deze wet wordt onder rooktabak tevens verstaan een product dat ook geheel of gedeeltelijk andere stoffen dan tabak bevat en voldoet aan de andere voorwaarden van lid 3, onder c), met uitzondering van de in lid 8 bedoelde producten, of een product dat niet is genoemd in lid 3, onder c), indien het voor een ander doel dan roken is bestemd, maar tevens geschikt is om te worden gerookt en is verpakt voor verkoop aan de consument.

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8 Bij besluit van 14 november 2013, hervormd op 29 mei 2014, heeft de Celní úřad pro Jihočeský kraj (douanekantoor Zuid-Bohemen, Tsjechië) de verbeurdverklaring gelast van een aantal goederen van Eko-Tabak, op grond dat zij rooktabak waren in de zin van § 101, lid 6, van de accijnswet en bijgevolg aan accijns waren onderworpen. Uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie blijkt dat het gaat om gedroogde, platte, onregelmatige, gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren die een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, die sporen bevatten van glycerine, waardoor de bladeren vochtig en elastisch blijven zodat zij tijdens de bewerking ervan niet breken, en die, hoewel zij zijn bestemd voor een ander doel dan roken, na gewone voorbereiding, bijvoorbeeld malen of met de hand versnijden, geschikt zijn om te worden gerookt. Die producten waren, in hun geheel beschouwd, bestemd voor verkoop aan de consument.

9 Eko-Tabak heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de Krajský soud v Českých Budějovicích (regionale rechter České Budějovice, Tsjechië). Zij voerde aan dat de definitie van de producten die binnen de werkingssfeer van § 101, lid 6, laatste zinsnede, van de accijnswet vallen, een ontoelaatbare uitbreiding vormde van de in richtlijn 2011/64 opgenomen lijst van tabaksfabrikaten.

10 Bij beslissing van 30 januari 2015 heeft die rechter het beroep van Eko-Tabak verworpen en geoordeeld dat de in § 101, lid 6, laatste zinsnede, van de accijnswet opgenomen definitie binnen de grenzen van richtlijn 2011/64 blijft, aangezien die richtlijn volgens de geest en het doel ervan erop gericht is producten aan accijns te onderwerpen die, hoewel zij bestemd zijn voor een ander doel dan roken, toch geschikt zijn om te worden gerookt, alsmede te voorkomen dat de belastingwetgeving of het Unierecht worden omzeild.

11 Eko-Tabak heeft tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië). Die onderneming voert met name aan dat richtlijn 2011/64 geen categorie tabaksfabrikaten bevat die overeenkomt met die van § 101, lid 6, laatste zinsnede, van de accijnswet en dat de voorwaarde dat het betrokken product kan worden gerookt, moet zijn vervuld zodra dat product in de winkel wordt opgeslagen met het oog op de verkoop ervan. Bovendien volstaat het niet dat een tabaksproduct kan worden gerookt om als tabaksfabrikaat in de zin van die richtlijn te worden beschouwd. De voorwaarde dat het betrokken product kan worden gerookt, is namelijk slechts een van de voorwaarden waaraan een tabaksproduct moet voldoen om als „rooktabak" in de zin van genoemde richtlijn te worden aangemerkt.

12 Hoewel uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat § 101 van de accijnswet tot doel heeft de artikelen 2 en 5 van richtlijn 2011/64 in de Tsjechische rechtsorde om te zetten, is bij de Nejvyšší správní soud twijfel gerezen over de vraag of producten zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn,

tabaksfabrikaten zijn waarop die richtlijn van toepassing is. Indien die vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 2 en 5 van die richtlijn zich ertegen verzetten dat een lidstaat dergelijke producten aan accijns onderwerpt.

13 In dat verband stelt de verwijzende rechter vast dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de uitlegging van artikel 2, lid 1, onder c), ii), of artikel 5 van richtlijn 2011/64, wat het begrip „rooktabak" betreft.

14 De verwijzende rechter is voorts van oordeel dat tabaksfabrikaten in de zin van richtlijn 2011/64 als voornaamste kenmerk hebben dat zij kunnen worden gerookt. Dat kenmerk maakt het tevens mogelijk de verschillende groepen of soorten tabaksfabrikaten te omschrijven.

15 Daarop heeft de Nejvyšší správní soud de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kunnen gedroogde, platte, onregelmatige, gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren en/of delen daarvan, die een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, die glycerinesporen bevatten en die na gewone voorbereiding (malen of met de hand versnijden) geschikt zijn om te worden gerookt, worden beschouwd als tabaksfabrikaten in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), ii), of van artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, verzet artikel 5 juncto artikel 2 van richtlijn 2011/64 zich tegen een wettelijke regeling van een lidstaat die de accijnsheffing op tabaksfabrikaten uitbreidt tot tabak die niet wordt genoemd in de artikelen 2 en 5 van die richtlijn en die, hoewel hij niet bestemd is om te worden gerookt, kan worden gerookt (geschikt en gereed is om te worden gerookt) en verpakt is voor verkoop aan de consument?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, onder c), en artikel 5, lid 1, van richtlijn 2011/64 aldus moeten worden uitgelegd dat gedroogde, platte, onregelmatige, gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren die een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, die glycerinesporen bevatten en die na gewone voorbereiding (malen of met de hand versnijden) geschikt zijn om te worden gerookt, onder het begrip „rooktabak" in de zin van die bepalingen vallen.

17 In dat verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2011/64 volgens artikel 1 ervan tot doel heeft de algemene beginselen vast te stellen voor de harmonisatie van de structuur en de tarieven van de accijns welke de lidstaten op tabaksfabrikaten heffen. Die richtlijn maakt dus deel uit van de Uniewetgeving betreffende de belasting van tabaksproducten. Blijkens overweging 2 van die richtlijn dient die wetgeving te zorgen voor de goede werking van de interne markt en een hoog niveau van gezondheidsbescherming.

18 Bovendien volgt uit overweging 3 van richtlijn 2011/64 dat met die richtlijn wordt beoogd te waarborgen dat de in de lidstaten op het verbruik van producten van de sector tabaksfabrikaten geheven belasting zodanig wordt toegepast dat de mededingingsvoorwaarden niet worden vervalst en het vrije verkeer van deze producten binnen de Unie niet wordt belemmerd. Meer in het bijzonder wordt in overweging 8 van die richtlijn in wezen gepreciseerd dat de producten die in veel opzichten lijken op de producten die onder die richtlijn vallen, als dusdanig moeten worden beschouwd, terwijl volgens overweging 9 van die richtlijn de harmonisatie van de structuren van accijnzen tot gevolg moet hebben dat de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot een zelfde groep behoren, niet worden vervalst door de invloed van de belastingheffing en dat zodoende de openstelling van de nationale markten van de lidstaten wordt verwezenlijkt.

19 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/64 deelt de tabaksfabrikaten waarop de in die richtlijn bedoelde harmonisatie van toepassing is, in drie categorieën in: sigaretten, sigaren en cigarillo's, en rooktabak.

20 Wat meer in het bijzonder rooktabak betreft, volgt uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, onder c), i) en ii), van genoemde richtlijn dat die categorie is onderverdeeld in twee subcategorieën, met als opschrift respectievelijk „tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten" en „andere soorten rooktabak".

21 Artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/64 omschrijft respectievelijk de begrippen „rooktabak" en „tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten". Het eerste begrip omvat zowel „gesneden of op andere wijze versnipperde, gesponnen of tot flakes geperste tabak die geschikt is om zonder verdere industriële verwerking te worden gerookt" als „tabaksafval, verpakt voor verkoop aan de consument, dat niet onder [de definitie van sigaretten of die van sigaren of cigarillo's] valt en dat geschikt is om te worden gerookt".

22 In de onderhavige zaak is niet betwist dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde tabaksproducten noch onder het begrip „tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten" in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), i), en artikel 5, lid 2, van richtlijn 2011/64 noch onder het begrip „tabaksafval" in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van die richtlijn vallen.

23 Om te bepalen of die producten onder de subcategorie „andere soorten rooktabak" van artikel 2, lid 1, onder c), ii), van richtlijn 2011/64 vallen, moet derhalve worden nagegaan of zij „rooktabak" zijn volgens de definitie van artikel 5, lid 1, onder a), van die richtlijn.

24 Gelet op de in de punten 17 en 18 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van die richtlijn, mag het begrip „rooktabak" niet restrictief worden uitgelegd.

25 Blijkens de bewoordingen van artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64 moeten twee cumulatieve voorwaarden zijn vervuld: ten eerste, dat de tabak gesneden of op andere wijze versnipperd, gesponnen of tot flakes geperst is en, ten tweede, dat de tabak geschikt is om zonder verdere industriële verwerking te worden gerookt.

26 Wat de eerste voorwaarde betreft, blijkt niet uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde tabak gesponnen of tot flakes geperst is.

27 Bijgevolg dient te worden vastgesteld of die tabak kan worden beschouwd als gesneden of op andere wijze versnipperde tabak in de zin van artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64.

28 Bij gebreke van een definitie van de begrippen „gesneden" en „versnipperd" in die richtlijn, moet voor de bepaling van de strekking ervan worden afgegaan op de algemene en gangbare betekenis ervan (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, Sommer Antriebs- und Funktechnik, C-369/14, EU:C:2015:491, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met die begrippen waarvan de gebruikelijke betekenis bijzonder ruim is, wordt met name bedoeld, wat het eerste betreft, het resultaat van de handeling die erin bestaat een deel of een stuk van iets weg te nemen met een scherp voorwerp, en wat het tweede betreft, het resultaat van de handeling die erin bestaat iets in stukken te breken of te verdelen.

29 Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen bestaan uit gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren, moeten die producten derhalve worden beschouwd als gesneden of op andere wijze versnipperde tabak in de zin van artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64.

30 Onder het in genoemd artikel 5, lid 1, onder a), gebruikte begrip „industriële verwerking" wordt gewoonlijk de verwerking, doorgaans op grote schaal en volgens een standaardprocedure, van grondstoffen naar materiële goederen bedoeld.

31 Uit de rechtspraak van het Hof volgt in wezen dat eenvoudige handelingen waarmee een niet-afgewerkt tabaksproduct geschikt wordt gemaakt om te worden gerookt, zoals die welke erin bestaat eenvoudigweg een tabaksrolletje in een huls van sigarettenpapier te schuiven, geen „industriële verwerking" vormen (zie naar analogie arresten van 24 september 1998, Brinkmann, C-319/96, EU:C:1998:429, punten 18 en 20, en 10 november 2005, Commissie/Duitsland, C-197/04, EU:C:2005:672, punten 31 en 32).

32 In die omstandigheden moet worden aangenomen dat een tabaksfabrikaat dat klaar is om te worden gerookt, of eenvoudig met niet-industriële middelen gebruiksklaar kan worden gemaakt, geschikt is om te worden gerookt zonder verdere „industriële verwerking" in de zin van artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64.

33 In casu volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, sporen van glycerine bevatten en na gewone voorbereiding (malen of met de hand versnijden) geschikt zijn om te worden gerookt. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, blijkt aldus dat die producten tevens aan de tweede in punt 25 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde voldoen en dus onder het begrip „rooktabak" vallen, zoals omschreven in artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/64.

34 In die omstandigheden moet dus worden aangenomen dat dergelijke producten, daar zij niet als tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), i), van die richtlijn kunnen worden beschouwd, onder het begrip „andere soorten rooktabak" in de zin van artikel 2, lid 1, onder c), ii), van die richtlijn vallen.

35 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, onder c), en artikel 5, lid 1, van richtlijn 2011/64 aldus moeten worden uitgelegd dat gedroogde, platte, onregelmatige, gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren die een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, die glycerinesporen bevatten en die na gewone voorbereiding (malen of met de hand versnijden) geschikt zijn om te worden gerookt, onder het begrip „rooktabak" in de zin van die bepalingen vallen.

36 Gezien het antwoord op de eerste vraag, hoeft op de tweede vraag niet te worden geantwoord.

Kosten

37 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 1, onder c), en artikel 5, lid 1, van richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, moeten aldus worden uitgelegd dat gedroogde, platte, onregelmatige, gedeeltelijk gestripte tabaksbladeren die een primaire droging hebben ondergaan en gecontroleerd zijn bevochtigd, die glycerinesporen bevatten en die na gewone voorbereiding (malen of met de hand versnijden) geschikt zijn om te worden gerookt, onder het begrip „rooktabak" in de zin van die bepalingen vallen.

ondertekeningen