



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

11 juli 2019*

„Niet-nakoming – Accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken – Artikel 110 VWEU – Richtlijn 92/83/EEG – Richtlijn 92/84/EEG – Verordening (EG) nr. 110/2008 – Toepassing van een verlaagd accijnstarief op de vervaardiging van nationale producten genaamd tsipouro en tsikoudia”

In zaak C-91/18,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 8 februari 2018,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Kyratsou en F. Tomat als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door M. Tassopoulou en D. Tsagkaraki als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda en A. Kumin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Grieks.

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten:
 - krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB 1992, L 316, blz. 21), gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, van die richtlijn, en artikel 110 VWEU, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke een accijnstarief dat 50 % lager ligt dan het normale nationale tarief wordt toegepast op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia, terwijl uit andere lidstaten ingevoerde alcoholhoudende dranken aan het normale accijnstarief zijn onderworpen, en
 - krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB 1992, L 316, blz. 29), en krachtens artikel 110 VWEU, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke onder de daarin gestelde voorwaarden een aanzienlijk verlaagd accijnstarief wordt toegepast op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia, terwijl uit andere lidstaten ingevoerde alcoholhoudende dranken aan het normale accijnstarief zijn onderworpen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 2 De zestiende, de zeventiende en de twintigste overweging van richtlijn 92/83 zijn als volgt verwoord:

„Overwegende dat het dienstig is de lidstaten toe te staan verlaagde tarieven of ontheffingen toe te passen voor bepaalde producten met een regionaal of traditioneel karakter;

Overwegende dat wanneer het de lidstaten is toegestaan verlaagde tarieven toe te passen, deze tarieven geen verstoring van de mededinging op de interne markt mogen teweegbrengen;

[...]

Overwegende evenwel dat het mogelijk is de lidstaten toe te staan vrijstellingen te verlenen die verband houden met het eindgebruik op hun nationale grondgebied”.
- 3 Artikel 19 van die richtlijn luidt:
 - „1. De lidstaten heffen accijns op ethylalcohol overeenkomstig deze richtlijn.
 2. De lidstaten stellen hun tarieven vast overeenkomstig richtlijn 92/84/EEG.”

4 Artikel 20 van richtlijn 92/83 bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt onder ‚ethylalcohol’ verstaan:

- alle producten van de GN-codes 2207 en 2208 met een effectief alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 % vol, ook wanneer deze producten bestanddeel zijn van een product uit een ander hoofdstuk van de gecombineerde nomenclatuur;

[...]”

5 Artikel 21 van die richtlijn luidt:

„De accijns op ethylalcohol wordt vastgesteld per hectoliter absolute alcohol bij 20 °C, en wordt berekend op grond van het aantal hectoliter absolute alcohol. Onverminderd artikel 22 passen de lidstaten hetzelfde accijnstarief toe op alle producten die aan de accijns op ethylalcohol zijn onderworpen.”

6 In artikel 22 van die richtlijn wordt het volgende gepreciseerd:

„1. De lidstaten mogen op ethylalcohol die is geproduceerd door kleine distilleerderijen, verlaagde accijnstarieven toepassen, binnen de volgende grenzen:

- het verlaagde tarief, dat onder het minimumtarief mag liggen, geldt niet voor ondernemingen die meer dan 10 hectoliter absolute alcohol per jaar produceren. Lidstaten die op 1 januari 1992 een verlaagd tarief toepasten op ondernemingen die tussen 10 en 20 hectoliter absolute alcohol per jaar produceren, mogen dit evenwel blijven doen;
- het verlaagde tarief, mag niet meer dan 50 % lager zijn dan het normale nationale accijnstarief.

2. Voor de toepassing van verlaagde tarieven wordt onder ‚kleine distilleerderij’ verstaan: een distilleerderij die juridisch en economisch onafhankelijk is van andere distilleerderijen en die niet onder licentie werkt.

[...]

4. De lidstaten mogen bepalingen vaststellen waarbij alcohol van kleine producenten voor het vrije verkeer wordt vrijgegeven zodra deze is verkregen (mits de producenten zelf geen intracommunautaire transacties verrichten), zonder aan de regelingen inzake belastingentrepots te worden onderworpen, en op forfaitaire basis definitief wordt belast.

[...]”

7 Artikel 23 van die richtlijn luidt als volgt:

„De volgende lidstaten mogen op onderstaande producten verlaagde tarieven toepassen die lager mogen zijn dan het minimumtarief, doch niet meer dan 50 % onder het normale nationale tarief voor ethylalcohol mogen liggen:

[...]

2. de Helleense Republiek, voor alcoholhoudende anijsdranken als omschreven in verordening (EEG) nr. 1576/89 [van de Raad van 29 mei 1989 tot vaststelling van de algemene voorschriften betreffende de definitie, de aanduiding en de aanbiedingsvorm van gedistilleerde dranken (PB 1989, L 160, blz. 1)] die kleurloos zijn en een suikergehalte hebben van ten hoogste 50 gram per

liter en waarin ten minste 20 % van het alcoholgehalte van het eindproduct bestaat uit alcohol gearomatiseerd door distillatie in traditionele discontinue koperen vaten met een capaciteit van ten hoogste 1 000 liter.”

8 Verordening nr. 1576/89 is ingetrokken en vervangen bij verordening (EG) nr. 110/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende de definitie, de aanduiding, de presentatie, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken en tot intrekking van verordening nr. 1576/89 (PB 2008, L 39, blz. 16).

9 Artikel 4 van verordening nr. 110/2008 bepaalt:

„Gedistilleerde dranken worden aan de hand van de in bijlage II vastgelegde definities ingedeeld in categorieën.”

10 In bijlage II bij die verordening staat te lezen:

„[...]”

6. Druivendraf-eau-de-vie of marc

- a) Druivendraf-eau-de-vie of marc is een gedistilleerde drank die aan de volgende voorwaarden voldoet:
 - i) de drank wordt uitsluitend verkregen door gegiste druivendraf te distilleren hetzij rechtstreeks door middel van waterdamp, hetzij na toevoeging van water;
 - ii) aan de druivendraf mag ten hoogste 25 kg wijnmoer per 100 kg gebruikte druivendraf worden toegevoegd;
 - iii) de van de wijnmoer afkomstige hoeveelheid alcohol mag niet meer bedragen dan 35 % van de totale hoeveelheid alcohol in het eindproduct;
 - iv) de drank wordt met gebruikmaking van de druivendraf zelf gedistilleerd tot minder dan 86 % vol;
 - v) herdistillatie tot dat alcoholgehalte is toegestaan;
 - vi) de drank heeft een gehalte aan vluchtige stoffen dat ten minste 140 g per hectoliter alcohol van 100 % vol bedraagt, en een gehalte aan methanol dat ten hoogste 1 000 g per hectoliter alcohol van 100 % vol bedraagt.
- b) Het alcoholvolumegehalte van druivendraf-eau-de-vie of marc bedraagt ten minste 37,5 % vol.
- c) Aan druivendraf-eau-de-vie of marc mag geen alcohol, al dan niet verdund, in de zin van punt 5 van bijlage I worden toegevoegd.
- d) Druivendraf-eau-de-vie of marc wordt niet gearomatiseerd. Dit sluit traditionele productiemethoden niet uit.
- e) Als middel om de kleur aan te passen mag aan [...] druivendraf-eau-de-vie of marc uitsluitend karamel worden toegevoegd.

[...]

28. *Anis*

- a) *Anis* is een met anijs gearomatiseerde gedistilleerde drank waarvan het kenmerkende aroma uitsluitend afkomstig is van groene anijs (*Pimpinella anisum L.*) en/of steranijs (*Illicium verum Hook f.*) en/of venkel (*Foeniculum vulgare Mill.*).
- b) Het alcoholvolumegehalte van *anis* bedraagt ten minste 35 % vol.
- c) Bij de bereiding van *anis* mogen geen andere aroma's dan natuurlijke aromastoffen en aromatiserende preparaten zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, onder b), i), en onder c), van richtlijn 88/388/EEG worden gebruikt.

29. Gedistilleerde *anis*

- a) Gedistilleerde *anis* is *anis* die met gebruikmaking van de in categorie 28, onder a), genoemde zaden gedistilleerde alcohol en, in het geval van geografische aanduidingen, mastiek en andere aromatische zaden, planten en vruchten bevat, waarbij die alcohol ten minste 20 % van het alcoholgehalte van de gedistilleerde *anis* uitmaakt.
- b) Het alcoholvolumegehalte van gedistilleerde *anis* bedraagt ten minste 35 % vol.
- c) Bij de bereiding van *anis* mogen geen andere aroma's dan natuurlijke aromastoffen en aromatiserende preparaten zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, onder b), i), en onder c), van richtlijn 88/388/EEG worden gebruikt.

[...]"

- 11 Overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die verordening zijn de geografische aanduidingen van de gedistilleerde dranken geregistreerd in bijlage III ervan. De punten 6 en 29 van die bijlage zijn als volgt opgesteld:

„Productcategorie	Geografische aanduiding	Land van oorsprong (de exacte geografische oorsprong wordt in het technisch dossier omschreven)
6. Druivendraf-eau-de-vie		
	<i>Marc de Champagne/Eau-de-vie de marc de Champagne</i>	Frankrijk
	[...]	[...]
	<i>Aguardente Bagaceira Bairrada</i>	Portugal
	[...]	[...]
	<i>Orujo de Galicia</i>	Spanje
	<i>Grappa</i>	Italië
	[...]	[...]
	<i>Τσικουδιά/Tsikoudia</i>	Griekenland
	<i>Τσικουδιά Κρήτης/Tsikoudia van Kreta</i>	Griekenland
	<i>Τσίπουρο/Tsipouro</i>	Griekenland
	<i>Τσίπουρο Μακεδονίας/Tsipouro uit Macedonië</i>	Griekenland
	<i>Τσίπουρο Θεσσαλίας/Tsipouro uit Thessaloniki</i>	Griekenland
	<i>Τσίπουρο Τυρνάβου/Tsipouro uit Tyrnavos</i>	Griekenland
	<i>Eau-de-vie de marc de marque nationale luxembourgeoise</i>	Luxemburg
	<i>Ζιβανία/Τζιβανία/Ζιβάνα/Zivania</i>	Cyprus
	<i>Törkölypálinka</i>	Hongarije
[...]		
29. Gedistilleerde Anis		
	<i>Ouzo/Ούζο</i>	Cyprus, Griekenland
	<i>Ούζο Μυτιλήνης/Ouzo uit Mitilene</i>	Griekenland
	<i>Ούζο Πλωμαρίου/Ouzo uit Plomari</i>	Griekenland
	<i>Ούζο Καλαμάτας/Ouzo uit Kalamata</i>	Griekenland
	<i>Ούζο Θράκης/Ouzo uit Thracië</i>	Griekenland
	<i>Ούζο Μακεδονίας/Ouzo uit Macedonië</i>	Griekenland”

12 Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 92/84 luidt:

„Het minimumtarief van de accijns op alcohol [...] wordt vastgesteld op 550 [EUR] per hectoliter absolute alcohol, met ingang van 1 januari 1993.”

Grieks recht

13 Artikel 4, lid 3, onder b), van wet 3845/2010 (FEK A' 65/6.5.2010) bepaalt:

„Op ethylalcohol die bestemd is voor de vervaardiging van ouzo of verwerkt is in tsipouro en tsikoudia wordt een accijnsrecht op ethylalcohol toegepast dat vijftig procent (50 %) lager ligt dan het geldende normale tarief. Dit verlaagde tarief bedraagt duizend tweehonderdvijfentwintig (1 225) EUR per hectoliter gedehydrateerde ethylalcohol.”

14 Artikel 82 van wet 2960/2001 (FEK A' 265/22.11.2001), zoals gewijzigd bij wet 2969/2001 (FEK A' 281/18.12.2001), met als opschrift „Heffing op tsipouro of tsikoudia van ‚occasionele’ distilleerders van de eerste categorie”, is verwoord als volgt:

„1. Door kleine (occasionele) distilleerders uit druivendraf-eau-de-vie en andere toegestane stoffen vervaardigde tsipouro en tsikoudia zijn overeenkomstig artikel 7, lid E, van wet 2969/2001 onderworpen aan een forfaitaire belasting van negenenvijftig eurocent (0,59 EUR) per kilogram van het eindproduct.

2. De belasting wordt bij de toekenning van de distillatievergunning betaald op basis van de door de begunstigde in te dienen aangifte van de hoeveelheid druivendraf-eau-de-vie of andere toegestane stoffen die hij voornemens is te gebruiken en van de hoeveelheid tsipouro of tsikoudia die hij zal produceren.

3. De uitslag tot verbruik van voornoemd product kan overal en op elk tijdstip plaatsvinden, mits de door de wet vastgestelde fiscale stukken worden overgelegd.”

15 Artikel 7, lid E, punten 1, 3 en 8, van wet 2969/2001 luidt:

„1) Wijnbouwers en producenten van andere in punt 2 genoemde stoffen verkrijgen in elke gemeente, gemeentelijke of lokale eenheid toestemming van het hoofd van het betrokken douanegebied om de grondstoffen van hun productie te distilleren gedurende een periode van twee maanden die valt tussen 1 augustus van elk jaar en 31 juli van het daaropvolgende jaar. [...]

[...]

3) Voor distillatie is een vergunning vereist van het bevoegde douanekantoor van de plaats waar de daarvoor te gebruiken vaten zijn geïnstalleerd. Die duur mag voor elke producent niet langer zijn dan acht opeenvolgende of losstaande perioden van 24 uur en is afhankelijk van de hoeveelheid grondstoffen die voor distillatie zijn bestemd. [...]

[...]

8) Het eindproduct wordt samen met de door het wetboek inzake boeken en registers vereiste fiscale stukken door de producenten zelf of door de kopers in bulk tot verbruik uitgeslagen in glazen recipiënten zonder enige vorm van normalisatie. Wanneer de producent zelf zorgt voor de distributie van het product, dient dat product vergezeld te gaan van de distillatievergunning en het bewijs van betaling van het accijnsrecht.”

Precontentieuze procedure

- 16 Bij de Commissie was een klacht ingediend met betrekking tot de accijnstarieven die volgens de Griekse wettelijke accijnsregeling van toepassing zijn op de alcoholhoudende dranken „tsipouro” en „tsikoudia”. Na onderzoek van die klacht heeft de Commissie op 28 oktober 2011 een aanmaningsbrief aan de Helleense Republiek gericht waarin zij erop wees dat de Helleense Republiek de krachtens de richtlijnen 92/83 en 92/84 en artikel 110 VWEU op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen.
- 17 De Helleense Republiek heeft gereageerd bij brief van 11 april 2012, waarin zij de Commissie met name in kennis stelde van haar voornemen om de nationale wettelijke regeling betreffende kleine distilleerders te wijzigen.
- 18 Aangezien de Commissie de nodige informatie over de aangekondigde wettelijke wijzigingen die zij in haar brief van 20 juni 2012 aan de Helleense Republiek had gevraagd, niet had verkregen, heeft zij op 27 september 2013 een aanvullende aanmaningsbrief verzonden, waarop de Helleense Republiek heeft gereageerd op 11 april 2014.
- 19 Daar de Commissie het antwoord van de Helleense Republiek niet toereikend achtte, heeft zij op 25 september 2015 een met redenen omkleed advies aan die lidstaat gericht waarin zij de in haar aanmaningsbrief en aanvullende aanmaningsbrief geuite verwijten handhaafde. De Commissie heeft die lidstaat verzocht binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het met redenen omkleed advies de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen.
- 20 In haar antwoord van 21 januari 2016 heeft de Helleense Republiek te kennen gegeven de bestaande nationale wettelijke regeling te willen wijzigen door, ten eerste, het accijnstarief voor tsipouro en tsikoudia dat 50 % lager ligt dan het normale nationale accijnstarief, uit te breiden tot andere uit andere lidstaten afkomstige druivendraf-eaux-de-vie en door, ten tweede, de toepassing van dat 50 % lagere accijnstarief wat betreft de vervaardiging van tsipouro en tsikoudia door kleine distilleerders te beperken tot een productie van maximaal 120 kilogram per jaar en per producent en te bepalen dat zij alleen voor eigen verbruik moet zijn bestemd, waarbij elke verkoop wordt verboden.
- 21 Op 11 februari 2016 heeft de Commissie de Helleense Republiek meegedeeld dat dit wetsontwerp ontoereikend is ter nakoming van de krachtens de richtlijnen 92/83 en 92/84 en krachtens artikel 110 VWEU op haar rustende verplichtingen.
- 22 Aangezien de Commissie geen aanvullende informatie heeft ontvangen van de Helleense Republiek, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Beroep

- 23 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie twee grieven aan die ontleend zijn, ten eerste, aan de schending van de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, ervan, en van artikel 110 VWEU, en, ten tweede, aan schending van de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84, en van artikel 110 VWEU.

Eerste grief: schending van de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan, en van artikel 110 VWEU

Argumenten van partijen

- 24 De eerste grief van de Commissie omvat twee onderdelen.
- 25 Met het eerste onderdeel van deze grief voert de Commissie aan dat de Griekse wettelijke accijnsregeling die van toepassing is op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia, niet in overeenstemming is met de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan.
- 26 Daarbij betoogt de Commissie dat de Helleense Republiek volgens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83 op tsipouro en tsikoudia het normale accijnstarief dient toe te passen en niet een tarief dat 50 % lager ligt dan dat tarief. Elke uitzondering op dat beginsel kan slechts worden toegestaan indien het Unierecht dat uitdrukkelijk bepaalt. Artikel 23 van die richtlijn staat evenwel slechts uitzonderingen toe voor twee producten, waartoe tsipouro en tsikoudia niet behoren.
- 27 Een ruime uitlegging van artikel 23 van richtlijn 92/83, dat een uitzonderingsbepaling vormt, is uitgesloten. Overeenkomstig verordening nr. 1576/89, waarvoor verordening nr. 110/2008 in de plaats is gekomen, behoren tsipouro en tsikoudia immers tot een totaal andere categorie van gedistilleerde dranken dan die waaronder ouzo, bedoeld in artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83, valt. Indien de Helleense Republiek ervan overtuigd is dat, gelet op de gelijksoortigheid van de betrokken producten, tsipouro en tsikoudia net als ouzo dienen te vallen onder artikel 23 van die richtlijn, dat een uitzonderingsbepaling is, moet zij daartoe de nodige wetgevingsstappen zetten.
- 28 In dat verband merkt de Commissie bovendien op dat het volgens de rechtspraak van het Hof niet de bedoeling was van de Uniewetgever om de lidstaten toe te staan naar eigen goeddunken uitzonderingen op de in richtlijn 92/83 vastgestelde regelingen in te voeren (arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 35).
- 29 In het kader van het tweede onderdeel van de eerste grief verwijt de Commissie de Helleense Republiek dat zij de krachtens zowel artikel 110, eerste alinea, VWEU als artikel 110, tweede alinea, VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 30 Wat betreft artikel 110, eerste alinea, VWEU dat bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere [...] belastingen [heffen] dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven”, brengt de Commissie naar voren dat het begrip „gelijksoortigheid” ruim moet worden uitgelegd.
- 31 In dat verband stelt de Commissie dat ter beoordeling van de gelijksoortigheid tussen twee producten met name hun objectieve kenmerken moeten worden onderzocht. De kenmerken van druivendraf-eau-de-vie of marc, die zijn opgesomd in punt 6 van bijlage II bij verordening nr. 110/2008, zijn dezelfde als de kenmerken van tsipouro en tsikoudia. Aldus komen die twee producten op zijn minst overeen met alle ingevoerde gedistilleerde dranken die behoren tot de categorie „druivendraf-eau-de-vie of marc” in de zin van verordening nr. 110/2008.
- 32 De Commissie verduidelijkt in dat verband dat de manier waarop drank wordt verbruikt, volgens haar niet als een criterium voor het onderscheid tussen de twee dranken kan worden beschouwd omdat gewoonten van eindverbruikers verschillen en zij dus geen onveranderlijk criterium vormen.

- 33 Wat artikel 110, tweede alinea, VWEU, betreft op grond waarvan „de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen [heffen], dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd”, meent de Commissie dat die bepaling elke vorm van zijdelings fiscaal protectionisme verbiedt in het geval van ingevoerde producten die, hoewel zij niet gelijksoortig zijn aan nationale producten, toch – al zij het slechts gedeeltelijk, indirect of potentieel – in een concurrentieverhouding met een aantal daarvan staan.
- 34 Dienaangaande benadrukt de Commissie dat tsipouro en tsikoudia in een concurrentieverhouding kunnen staan met gedistilleerde dranken als whisky, gin en wodka.
- 35 Ten slotte wijst de Commissie erop dat volgens haar het feit dat de verkoop van in Griekenland ingevoerde gedistilleerde dranken ten opzichte van de verkoop van gedistilleerde dranken van Griekse makelij sinds 2010 is teruggelopen, de beschermende werking aantoont van de Griekse wettelijke accijnsregeling waarop het onderhavige beroep betrekking heeft.
- 36 De Helleense Republiek erkent, ten eerste – wat de stelling van de Commissie betreft dat de Griekse wettelijke accijnsregeling die van toepassing is op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia, niet in overeenstemming is met de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan –, dat ouzo en tsipouro/tsikoudia volgens verordening nr. 110/2008 tot verschillende categorieën van gedistilleerde dranken behoren, te weten ouzo tot de categorie „gedistilleerde anis” en tsipouro/tsikoudia tot de categorie „druivendraf-eau-de-vie of marc”.
- 37 Dat betekent volgens de Helleense Republiek evenwel niet noodzakelijkerwijs dat de kenmerken en eigenschappen van die twee gedistilleerde dranken van elkaar verschillen. Aldus kan de toepassing van hetzelfde 50 % lagere accijnstarief op tsipouro/tsikoudia en op ouzo op artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 worden gebaseerd, ondanks dat die laatste bepaling strikt moet worden uitgelegd.
- 38 Ter ondersteuning van haar benadering voert de Helleense Republiek aan dat artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 moet worden uitgelegd in het licht van de uit de rechtsregels van hogere rang voortvloeiende vereisten, in dit geval die van artikel 110 VWEU. Die bepaling van primair recht heeft tot doel iedere fiscale discriminatie te verbieden.
- 39 Aangezien de Helleense Republiek het door de Commissie aangedragen argument verwerpt dat artikel 110 VWEU tot doel heeft de uit de overige lidstaten afkomstige producten te beschermen terwijl het product waarnaar de Helleense Republiek in het kader van haar onderzoek van artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 verwijst, een product van nationale makelij, namelijk ouzo, is, wijst die lidstaat tevens het verwijt van de Commissie af dat zij haar uit artikel 110 VWEU voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen.
- 40 Aldus voert de Helleense Republiek, ten tweede, aan dat artikel 110, eerste alinea, VWEU, dat de lidstaten verbiedt op producten van de overige lidstaten hogere belastingen te heffen dan die welke op gelijksoortige nationale producten worden geheven, niet door de betrokken Griekse wettelijke accijnsregeling wordt geschonden. Volgens die lidstaat verschillen tsipouro en tsikoudia, al dan niet gearomatiseerd, van de overige ingevoerde gedistilleerde dranken, zoals niet alleen whisky, gin of wodka maar eveneens grappa of zivania, en meer algemeen, gedistilleerde dranken die tot categorie van druivendraf-eau-de-vie behoren.
- 41 In dat verband merkt de Helleense Republiek op dat de in punt 6 van bijlage II bij verordening nr. 110/2008 gestelde voorwaarden, waaraan druivendraf-eau-de-vie dient te voldoen, in heel algemene bewoordingen zijn geformuleerd en dat zij niet de essentiële kwaliteitskenmerken van het product omschrijven. Zo wordt onder meer geen rekening gehouden met de gebruikte grondstof, te weten marc, en evenmin met het toegepaste distillatieproces, die beide van doorslaggevende invloed zijn op de organoleptische kenmerken van de eau-de-vie die wordt verkregen.

- 42 Ten derde betwist de Helleense Republiek, in het kader van artikel 110, tweede alinea, VWEU, dat de lidstaten verbiedt op de producten van de overige lidstaten zodanige binnenlandse belastingen te heffen dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd, tevens dat er sprake is van een concurrentieverhouding tussen enerzijds tsipouro en tsikoudia en anderzijds andere gedistilleerde dranken, zoals whisky, gin of wodka, en de gedistilleerde dranken die tot de categorie van druivendraf-eau-de-vie behoren.
- 43 In dat verband verwerpt de Helleense Republiek ten slotte de stellingen van de Commissie over het feit dat het verbruik van ingevoerde gedistilleerde dranken zou zijn teruggelopen. Zij merkt dienaangaande op dat de jaren 2010 tot en met 2012 waren gekenmerkt door een crisisperiode en dat die jaren dan ook niet in aanmerking kunnen worden genomen om vaststaande en betrouwbare conclusies met betrekking tot het verbruik van de verschillende categorieën gedistilleerde dranken te trekken. Aldus wordt niet aangetoond dat de Griekse fiscale wettelijke regeling, zoals de Commissie aanvoert, tsipouro en tsikoudia beschermt.

Beoordeling door het Hof

- 44 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat wanneer op het niveau van de Unie voor een bepaalde kwestie een volledige harmonisatie tot stand is gebracht, iedere daarop betrekking hebbende nationale maatregel aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moet worden getoetst en niet aan die van het VWEU (zie in die zin arresten van 14 maart 2013, Commissie/Frankrijk, C-216/11, EU:C:2013:162, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 38).
- 45 Daarbij moet worden vastgesteld dat richtlijn 92/83 de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken binnen de Unie volledig heeft geharmoniseerd. Zo stellen de lidstaten volgens de artikelen 19 en 21 van die richtlijn overeenkomstig richtlijn 92/84 voor alle aan de accijns op ethylalcohol onderworpen producten in beginsel hetzelfde accijnstarief vast, en worden de uitzonderingen, op grond waarvan de lidstaten in bepaalde omstandigheden een tarief kunnen vaststellen dat lager ligt dan het minimumtarief, nauwgezet vermeld in de artikelen 22 en 23 van richtlijn 92/83 (zie in die zin arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punten 38 en 39).
- 46 Hieruit volgt dat het Hof zich voor zijn beoordeling van de door de Commissie aangevoerde grieven dient te beperken tot de uitlegging van de richtlijnen 92/83 en 92/84.
- 47 In casu wordt volgens de betrokken nationale wettelijke regeling op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia een accijnstarief toegepast dat 50 % lager ligt dan het normale nationale tarief, terwijl de uit de overige lidstaten ingevoerde alcoholhoudende dranken aan het normale accijnstarief zijn onderworpen.
- 48 Wat betreft de in artikel 23 van richtlijn 92/83 geformuleerde uitzondering op het uit de artikelen 19 en 21 van die richtlijn voortvloeiende beginsel dat hetzelfde accijnstarief van toepassing is op alle aan de accijns op ethylalcohol onderworpen producten, staat eenduidig vast dat die uitzonderingsbepaling, met betrekking tot de Helleense Republiek uitsluitend betrekking heeft op een „met anijs gearomatiseerde gedistilleerde drank”, te weten ouzo.
- 49 Als uitzonderingsbepaling die voorziet in een afwijking van het algemene beginsel van de vaststelling van de accijnstarieven dient artikel 23, lid 2, van die richtlijn strikt te worden uitgelegd.
- 50 Wat betreft de vrijstellingen of verlagingen van de specifieke accijnstarieven die in richtlijn 92/83 voor bepaalde categorieën dranken zijn vastgesteld, heeft het Hof reeds geoordeeld dat het gelet op de doelstellingen van die richtlijn en de bewoordingen van de zeventiende overweging, waarin wordt

verwezen naar het verbod om de mededinging op de interne markt te verstoren, niet de bedoeling was van de Uniewetgever om de lidstaten toe te staan naar eigen goeddunken uitzonderingen op de in richtlijn 92/83 vastgestelde regelingen in te voeren (arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 35).

- 51 Ofschoon uit het voorgaande volgt dat de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan aldus dienen te worden uitgelegd dat tsipouro en tsikoudia, doordat zij in het huidige stadium van de Uniewetgeving niet behoren tot de producten als bedoeld in de uitzonderingsregeling van artikel 23, lid 2, van die richtlijn, aan hetzelfde accijnstarief zijn onderworpen als alle ethylalcoholhoudende producten die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, dient evenwel te worden nagegaan of die uitlegging niet wordt ontkracht wanneer die bepalingen in het licht van artikel 110 VWEU worden beoordeeld. De Helleense Republiek voert immers aan dat artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 volgens die benadering ruim dient te worden uitgelegd waardoor tsipouro en tsikoudia binnen de werkingssfeer van die bepaling vallen.
- 52 Dienaangaande dient evenwel in herinnering te worden gebracht dat artikel 110 VWEU volgens vaste rechtspraak tot doel heeft het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale mededingingsvoorwaarden te verzekeren. Dat artikel strekt er dan ook toe elke vorm van bescherming op te heffen die het gevolg kan zijn van de toepassing van binnenlandse belastingen die discriminerend zijn ten opzichte van producten uit andere lidstaten (zie in die zin arrest van 7 april 2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat artikel 110, eerste alinea, VWEU beoogt te waarborgen dat de binnenlandse belastingen volstrekt neutraal zijn voor de mededinging tussen de producten die zich reeds op de binnenlandse markt bevinden, en ingevoerde producten (zie in die zin arrest van 7 april 2011, Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Uit de bewoordingen van artikel 110 VWEU blijkt dus duidelijk dat het door de Helleense Republiek ingeroepen beginsel van fiscale neutraliteit uitsluitend verwijst naar de gelijke behandeling tussen de nationale producten en de ingevoerde producten. De producten waarnaar de Helleense Republiek in het kader van artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 verwijst, namelijk ouzo en tsipouro/tsikoudia, zijn evenwel producten van nationale makelij.
- 55 Afgezien daarvan dient in herinnering te worden gebracht dat, ofschoon het Hof heeft erkend dat het beginsel van fiscale neutraliteit in een andere context uitdrukking kan geven aan het beginsel van gelijke behandeling (zie in die zin arrest van 10 november 2011, The Rank Group, C-259/10 en C-260/10, EU:C:2011:719, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak), het heeft verduidelijkt dat de werkingssfeer van een vrijstelling niet louter op grond van het beginsel van fiscale neutraliteit kan worden uitgebreid. Dit beginsel is immers geen regel van primair recht maar een uitleggingsbeginsel dat moet worden toegepast tezamen met het beginsel dat vrijstellingen strikt dienen te worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Deutsche Bank, C-44/11, EU:C:2012:484, punt 45).
- 56 Zoals in punt 48 van dit arrest is vastgesteld, is artikel 23, lid 2, van richtlijn 92/83 een uitzonderingsbepaling die duidelijk en nauwkeurig is.
- 57 De benadering van de Helleense Republiek die erop gericht is die bepaling in het licht van artikel 110 VWEU ruim uit te leggen, zodat tsipouro en tsikoudia daaronder worden begrepen, dient dus te worden afgewezen.
- 58 In deze omstandigheden moet de eerste grief worden aanvaard.

Tweede grief: schending van de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84, en schending van artikel 110 VWEU

Argumenten van partijen

- 59 De tweede grief van de Commissie omvat twee onderdelen.
- 60 Met het eerste onderdeel van deze grief voert de Commissie aan dat Griekse wettelijke accijnsregeling die van toepassing is de op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia, niet in overeenstemming is met de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84.
- 61 Dienaangaande brengt de Commissie in herinnering dat de Helleense Republiek volgens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83 op alle producten die aan de accijns op ethylalcohol zijn onderworpen, in beginsel hetzelfde, overeenkomstig richtlijn 92/84 vastgestelde, accijnstarief dient toe te passen. De lidstaten kunnen slechts bij wijze van uitzondering en binnen de door artikel 22 van die richtlijn gestelde grenzen verlaagde accijnstarieven toepassen op die alcohol indien hij is geproduceerd door kleine distilleerderijen.
- 62 De Commissie merkt op dat volgens de betrokken Griekse wettelijke accijnsregeling, ten eerste, door kleine distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia wordt onderworpen aan een belasting van 0,59 EUR per kilogram, hetgeen overeenkomt met 59 EUR per hectoliter. Die belasting is evenwel aanzienlijk lager dan het op grond van artikel 22, lid 1, van richtlijn 92/83 toegestane tarief dat 50 % lager ligt dan het normale nationale minimumtarief van de accijns, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84 is vastgesteld op 550 EUR per hectoliter absolute alcohol.
- 63 Ten tweede voorziet die Griekse wettelijke regeling volgens de Commissie, wat de kleine, zogenoemde occasionele, distilleerderijen betreft, niet in productieplafonds die binnen de door artikel 22, lid 1, van richtlijn 92/83 vastgestelde grenzen vallen, namelijk een productie van minder dan tien hectoliter absolute alcohol per jaar.
- 64 In het kader van het tweede onderdeel van de tweede grief verwijt de Commissie de Helleense Republiek dat zij, wat betreft haar wettelijke accijnsregeling die van toepassing is op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens zowel artikel 110, eerste alinea, VWEU als artikel 110, tweede alinea, VWEU. De Commissie verwijst dienaangaande naar haar in de punten 29 tot en met 35 van dit arrest uiteengezette betoog.
- 65 De Helleense Republiek merkt op dat de kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders van tsipouro en tsikoudia handelen binnen een specifiek nationaal kader dat rekening houdt met een van oudsher traditionele praktijk. De verkoop van tsipouro en tsikoudia, die in uiterst eenvoudige apparatuur worden vervaardigd, vindt uitsluitend plaats in bulk, tussen particulieren, en is nooit het voorwerp van intracommunautaire handelingen geweest.
- 66 Wat de toegepaste specifieke en forfaitaire belasting als bepaald in artikel 22, lid 4, van richtlijn 92/83 betreft, zij is symbolisch van aard omdat zij voornamelijk tot doel heeft toezicht uit te oefenen op de naleving van het zeer strikte kader waarbinnen de kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders dienen te handelen.
- 67 De Helleense Republiek verwijst daarbij bovendien naar het proces-verbaal van de Ecofin-Raad van 19 oktober 1992, waarin staat dat de lidstaten die traditiegetrouw de productie van kleine, voor eigen verbruik bestemde, hoeveelheden alcohol vrijstellen, die vrijstellingen mogen blijven toepassen.

Beoordeling door het Hof

- 68 Zoals in punt 45 van dit arrest in herinnering is gebracht, is de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken binnen de Unie geharmoniseerd, met name wat betreft de voorwaarden waaronder de lidstaten een accijnstarief kunnen vaststellen dat onder het minimumtarief ligt. Derhalve dient de tweede grief uitsluitend te worden onderzocht in het licht van de bepalingen van de richtlijnen 92/83 en 92/84, die het voorwerp uitmaken van het eerste onderdeel van deze grief.
- 69 De Commissie voert aan dat volgens de Griekse wettelijke accijnsregeling over door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia een belasting van 59 EUR per hectoliter wordt geheven die aanzienlijk lager ligt dan het op grond van artikel 22, lid 1, van richtlijn 92/83 toegestane tarief dat 50 % lager ligt dan het normale nationale minimumtarief van de accijns, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84 op 550 EUR per hectoliter absolute alcohol is vastgesteld.
- 70 Ten aanzien van dat betoog dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht dat vaststaat dat de minimumtarieven van de accijns op ethylalcohol die zijn vastgesteld in de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 3 van richtlijn 92/84, niet worden geëerbiedigd door de Griekse wettelijke accijnsregeling wat door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia betreft.
- 71 Vervolgens dient te worden opgemerkt dat richtlijn 92/83 met betrekking tot bepaalde categorieën dranken of bepaalde lidstaten ongetwijfeld vrijstellingen of verlagingen van de specifieke accijnstarieven vaststelt. In het licht van de doelstellingen van die richtlijn en de bewoordingen van de zeventiende overweging, volgens welke eventuele verlaagde tarieven geen verstoring van de mededinging op de interne markt mogen teweegbrengen, dient evenwel te worden geconcludeerd dat het niet de bedoeling was van de Uniewetgever om de lidstaten toe te staan naar eigen goeddunken uitzonderingen op de in richtlijn 92/83 vastgestelde regelingen in te voeren.
- 72 Wat de gevolgen van de vrijstellingen van kleine hoeveelheden ethylalcohol op de interne markt betreft, dienen volgens vaste rechtspraak van het Hof, wanneer op communautair niveau een geharmoniseerde regeling is getroffen voor een bepaalde materie, alle daarop betrekking hebbende nationale regelingen dus aan de bepalingen van deze harmonisatiemaatregel te worden getoetst (zie in die zin arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 73 In dat verband stellen de richtlijnen 92/83 en 92/84 de minimumtarieven van de accijns op ethylalcohol vast zonder de toepassing ervan afhankelijk te stellen van de gevolgen die de productie en het eigen verbruik van die alcohol op de markt zou kunnen teweegbrengen. Het betoog van de Helleense Republiek dat de verkoop van tsipouro en tsikoudia tussen particulieren nooit het voorwerp van intracommunautaire handelingen is geweest, is dan ook niet ter zake dienend.
- 74 Wat ten slotte het betoog van de Helleense Republiek betreft dat kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders van tsipouro en tsikoudia handelen binnen een specifiek nationaal kader dat rekening houdt met een van oudsher traditionele praktijk, dient te worden benadrukt dat hoewel in de zestiende overweging van richtlijn 92/83 staat te lezen dat het de lidstaten is toegestaan verlaagde accijnstarieven of ontheffingen toe te passen voor bepaalde producten met een regionaal of traditioneel karakter, dit nog niet betekent dat die lidstaten louter op grond van een nationale traditie van hun uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen kunnen worden ontheven (zie in die zin arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 75 Volledigheidshalve dient nog te worden verduidelijkt dat de analyse in de punten 71 tot en met 74 van dit arrest niet ter discussie kan worden gesteld door een in een proces-verbaal van een Ecofin-Raad opgenomen verklaring. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat verklaringen die zijn afgelegd tijdens de voorbereidende werkzaamheden die tot de vaststelling van een richtlijn hebben geleid, niet bij de uitlegging van die richtlijn kunnen worden gebruikt wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en zij dus rechtens geen betekenis hebben (arrest van 10 april 2014, Commissie/Hongarije, C-115/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:253, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 Uit het voorgaande blijkt dat de Helleense Republiek, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en toegepast volgens welke, onder de daarin gestelde voorwaarden, een accijnstarief van 59 EUR per hectoliter wordt toegepast op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84.
- 77 Uit die elementen volgt dat de tweede grief moet worden aanvaard.
- 78 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten:
- krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia een accijnstarief wordt toegepast dat 50 % lager ligt dan het normale nationale tarief, en
 - krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke, onder de voorwaarden van die regeling, een aanzienlijk lager accijnstarief wordt toegepast op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia.

Kosten

- 79 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Daar de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart:

1) De Helleense Republiek is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten:

- **krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken, gelezen in samenhang met artikel 23, lid 2, daarvan, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke op door zogenoemde systematische distilleerderijen vervaardigde tsipouro en tsikoudia een accijnstarief wordt toegepast dat 50 % lager ligt dan het normale nationale tarief, en**
- **krachtens de artikelen 19 en 21 van richtlijn 92/83, gelezen in samenhang met artikel 22, lid 1, daarvan en met artikel 3, lid 1, van richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en**

alcoholhoudende dranken, doordat zij een wettelijke regeling heeft vastgesteld en gehandhaafd volgens welke, onder de voorwaarden van die regeling, een aanzienlijk lager accijnstarief wordt toegepast op door kleine, zogenoemde occasionele, distilleerders vervaardigde tsipouro en tsikoudia.

2) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen