Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 21 kwietnia 2016 r.[1]

**Sprawa C-221/15**

**Openbaar Ministerie**
**przeciwko**
**Etablissements Fr. Colruyt NV**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez hof van beroep te Brussel (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia)]

Dyrektywa 2011/64/UE — Akcyza stosowana do wyrobów tytoniowych — Cena detaliczna wyrobów tytoniowych — Znak akcyzy — Ceny minimalne — Swobodny przepływ towarów — Ograniczenia ilościowe — Artykuł 101 TFUE

1. Fakt, że czterdzieści lat po wprowadzeniu pierwszej dyrektywy w sprawie harmonizacji akcyzy na wyroby tytoniowe[2] przepisy ostatniej dyrektywy regulującej tę kwestię[3] nadal wymagają wykładni Trybunału Sprawiedliwości, może budzić zdziwienie.

2. Niemniej jednak, jak wskazują pytania przedłożone przez sąd odsyłający, kwestia zgodności środków krajowych regulujących cenę wyrobów tytoniowych na rynku krajowym z prawem Unii nadal stwarza trudności i wymaga wyjaśnienia. Trudności, o których tu mowa, dotyczą nie tylko przepisów wyżej wymienionej dyrektywy, lecz także stosowania do rzeczonych środków krajowych przepisów unijnych dotyczących swobodnego przepływu towarów i wolnej konkurencji.

3. W niniejszym postępowaniu zwrócono się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy prawo krajowe takie jak to będące przedmiotem postępowania głównego jest zgodne z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 oraz art. 34 TFUE i 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE.

## I – **Ramy prawne**

### A – *Dyrektywa 2011/64*

4. Dyrektywa 2011/64 stanowi kodyfikację trzech poprzednich dyrektyw dotyczących opodatkowania wyrobów tytoniowych[4].

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywą tą była dyrektywa Rady 72/464/EWG z dnia 19 grudnia 1972 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych (Dz.U. angielskie wydanie specjalne z 1972 r., seria I, s. 3).

3 — Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (zwana dalej „dyrektywą 2011/64") (Dz.U. L 176, s. 24).

4 — Dyrektywy Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów (Dz.U. L 316, s. 8); dyrektywy Rady 92/80/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (Dz.U. L 316, s. 10) i dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 291, s. 40).

5. Motywy 3, 9 i 10 dyrektywy 2011/64 przewidują:

„(3) Jednym z celów Traktatu o Unii Europejskiej jest ustanowienie unii gospodarczej, której cechy są podobne do tych występujących na rynku krajowym, w obrębie której istnieje zdrowa konkurencja. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych osiągnięcie tego celu przewiduje, że stosowanie w państwach członkowskich podatków mających wpływ na spożycie wyrobów w tym sektorze nie zakłóca warunków konkurencji i nie hamuje swobodnego przepływu tych wyrobów w Unii.

[…]

(9) Jeśli chodzi o podatek akcyzowy, harmonizacja struktur musi w szczególności zapobiegać zakłócaniu konkurencji różnych kategorii wyrobów tytoniowych należących do tej samej grupy przez skutki nałożenia podatku i w konsekwencji doprowadzić do otwarcia rynków krajowych państw członkowskich.

(10) Bezwzględna konieczność konkurencji zakłada istnienie systemu swobodnie kształtujących się cen dla wszystkich grup wyrobów tytoniowych”.

6. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2011/64 instrument ten ustanawia ogólne zasady harmonizacji struktury i stawek podatku akcyzowego, który jest nakładany przez państwa członkowskie na wyroby tytoniowe.

7. Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 stanowi:

„Producenci lub, w stosownych przypadkach, ich przedstawiciele lub uprawnieni pełnomocnicy w Unii oraz importerzy tytoniu z państw trzecich mają swobodę w ustalaniu maksymalnej detalicznej ceny sprzedaży dla każdego ze swoich wyrobów, dla każdego z państw członkowskich, w którym dane wyroby mają być dopuszczone do konsumpcji.

Przepisy akapitu pierwszego nie mogą jednakże utrudniać wprowadzania w życie krajowych regulacji prawnych odnoszących się do kontroli poziomu cen lub przestrzegania nałożonych cen, pod warunkiem że są one zgodne z ustawodawstwem unijnym [prawodawstwem Unii]”.

### B – *Prawo belgijskie*

8. Artykuł 7 § 2a pkt 1 wet 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten[5] (ustawy z dnia 24 stycznia 1977 r. dotyczącej ochrony zdrowia konsumentów w dziedzinie środków spożywczych i innych towarów, zwanej dalej „sporną ustawą”) stanowi:

„Reklama i sponsoring tytoniu, wyrobów na bazie tytoniu oraz produktów podobnych, zwanych dalej wyrobami tytoniowymi, są zabronione.

Za reklamę i sponsoring uważa się każdą informację lub działanie, które w sposób bezpośredni lub pośredni mają na celu wspieranie sprzedaży, niezależnie od miejsca, wykorzystywanego środka komunikacji lub zastosowanych technik”.

## II – **Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne**

9. Spółka Etablissements Fr. Colruyt NV (zwana dalej „spółką Colruyt”) prowadzi na terytorium Belgii kilka supermarketów.

5 — *Moniteur belge* z dnia 8 kwietnia 1977 r., s. 4501.

10. Jak wskazuje sąd odsyłający, spółka Colruyt sprzedawała różne wyroby tytoniowe za cenę jednostkową niższą od ceny wskazanej na znaku akcyzy umieszczonym przez producenta lub importera, stosowała w stosunku do niektórych wyrobów tytoniowych tymczasowy rabat ogólny i rabat ilościowy oraz oferowała rabat ogólny członkom ruchów młodzieżowych. Openbaar Ministerie (prokuratura) uznała, że powyższe działania podejmowane przez spółkę Colruyt stanowiły naruszenie spornej ustawy, między innymi dlatego, że sprzedaż wyrobów tytoniowych za cenę niższą od ceny wskazanej na znakach akcyzy stanowi działanie mające na celu bezpośrednie lub pośrednie wspieranie sprzedaży takich wyrobów.

11. Po tym jak correctionele rechtbank te Brussel (sąd karny w Brukseli) ustalił, że doszło do naruszenia przepisów, od niniejszego rozstrzygnięcia wniesiono środek odwoławczy do hof van beroep te Brussel (sądu apelacyjnego w Brukseli).

12. Przed wyżej wymienionym sądem spółka Colruyt podniosła, że zakaz stosowania cen detalicznych niższych od ceny wskazanej na znaku akcyzy jest niezgodny z prawem Unii, a mianowicie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 oraz art. 34 TFUE i 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE.

13. Powziąwszy wątpliwości w przedmiocie wykładni powyższych przepisów, sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64/UE, […] [samodzielnie lub] w związku z art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zobowiązuje podmioty detaliczne do przestrzegania cen minimalnych, w ten sposób, że nakłada na te podmioty w odniesieniu do wyrobów tytoniowych zakaz stosowania ceny poniżej ceny wskazanej na znakach akcyzy przez producenta/wprowadzającego do obrotu?

2) Czy art. 34 TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zobowiązuje podmioty detaliczne do przestrzegania cen minimalnych, w ten sposób, że nakłada na te podmioty w odniesieniu do wyrobów tytoniowych zakaz stosowania ceny poniżej ceny wskazanej na znakach akcyzy przez producenta/wprowadzającego do obrotu?

3) Czy art. 4 ust. 3 [TUE] [6] w związku z art. 101 TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zobowiązuje podmioty detaliczne do przestrzegania cen minimalnych, w ten sposób, że nakłada na te podmioty w odniesieniu do wyrobów tytoniowych zakaz stosowania ceny poniżej ceny wskazanej na znakach akcyzy przez producenta/wprowadzającego do obrotu?”.

14. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez spółkę Colruyt, rządy belgijski, francuski i portugalski oraz przez Komisję. Spółka Colruyt, rządy belgijski i francuski oraz Komisja przedstawiły swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 17 lutego 2016 r.

6 — Hof van beroep te Brussel (sąd apelacyjny w Brukseli) odnosi się do art. 4 ust. 3 TFUE, co uznaję za zwykłą omyłkę pisarską, gdyż przepis ten nie ma znaczenia dla przedłożonego pytania.

## III – **Analiza**

### A – *W przedmiocie dopuszczalności*

15. Rządy belgijski i francuski kwestionują dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dwóch przyczyn: po pierwsze, przedłożone pytania dotyczą przepisów prawa Unii, które nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu będącego przedmiotem postępowania głównego, i po drugie, hof van beroep te Brussel (sąd apelacyjny w Brukseli) nie przekazał wystarczających informacji na temat prawnego i faktycznego kontekstu sporu będącego przedmiotem postępowania głównego.

16. Powyższe argumenty nie są dla mnie przekonujące.

17. Po pierwsze, nie uważam, aby przepisy prawa Unii, na które powołuje się hof van beroep te Brussel (sąd apelacyjny w Brukseli), pozostawały bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu będącego przedmiotem postępowania głównego. Sąd ten chce uzyskać odpowiedź na pytanie, czy przepis prawa krajowego, który spółka Colruyt miała naruszyć, jest zgodny z prawem Unii. Oczywiste jest, że gdyby przepis ten był niezgodny z prawem Unii, ukaranie spółki Colruyt w postępowaniu karnym za jego naruszenie nie byłoby możliwe. W tym kontekście wskazać należy, że krajowe przepisy karne, które penalizują zachowanie dozwolone lub nakazane przez przepisy prawa Unii albo które pozbawiałyby przepisy prawa Unii skuteczności (effet utile), są niezgodne z traktatem [7] i w rezultacie nie powinny być stosowane przez sąd krajowy [8].

18. Po drugie, chociaż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym faktycznie jest raczej zwięzły, w mojej ocenie zawiera on elementy wystarczające do udzielenia odpowiedzi na przedłożone pytania. W tym stanie rzeczy przedmiotowy wniosek spełnia wymogi wynikające z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

19. W świetle powyższego zarzut niedopuszczalności jest zatem nieuzasadniony.

### B – *W przedmiocie pytania pierwszego*

20. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zakazuje sprzedawcom detalicznym sprzedaży wyrobów tytoniowych za cenę niższą niż cena na znakach akcyzy umieszczonych przez producenta lub importera.

21. Na wstępie pragnę przypomnieć, że dyrektywa 2011/64, podobnie jak dyrektywy obowiązujące przed jej wejściem w życie, ma na celu zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego i wzmocnienie zdrowej konkurencji poprzez harmonizację systemów akcyzy na wyroby tytoniowe obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Motyw 3 dyrektywy 2011/64 stanowi, iż cele te będą realizowane poprzez zagwarantowanie, że podatki mające wpływ na spożycie wyrobów tytoniowych nie będą zakłócały warunków konkurencji i nie będą hamowały swobodnego przepływu tych wyrobów w Unii.

22. W związku z powyższym przejdę teraz do analizy zgodności spornej ustawy z przepisóami art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64.

7 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Włochy, C-224/00, EU:C:2002:185; z dnia 6 marca 2007 r., Placanica i in., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133.

8 — Zobacz wyroki: z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 55; z dnia 29 lutego 1996 r., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, pkt 17.

1. Artykuł 15 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2011/64

23. Artykuł 15 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2011/64 zobowiązuje państwa członkowskie, aby zezwoliły producentowi lub importerowi na ustalenie maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych. W związku z powyższym przepis ten zapewnia producentom i importerom możliwość konkurowania ceną, gwarantując jednocześnie, że ustalenie proporcjonalnej podstawy opodatkowania akcyzą podlegać będzie tym samym zasadom we wszystkich państwach członkowskich [9].

24. W mojej ocenie sporna ustawa nie utrudnia stosowania powyższego przepisu. Zabrania ona jedynie sprzedawcom detalicznym sprzedaży wyrobów tytoniowych za cenę niższą niż cena wskazana na znaku akcyzy. Co istotne, cena wskazana na znaku akcyzy jest nadal swobodnie ustalana przez producentów lub importerów, którzy mają możliwość wykorzystania swojej ewentualnej przewagi nad konkurencją. W tym stanie rzeczy sporna ustawa nie narusza prawa producentów lub importerów do swobodnego ustalania maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej.

25. Co się tyczy sprzedawców detalicznych, nie zostali oni w ogóle wymienieni w dyrektywie 2011/64, a już tym bardziej dyrektywa nie przyznaje im równoważnego prawa do swobodnego ustalania cen. Mogę dodać, że pominięcie to jest uzasadnione celem dyrektywy, która, jak wyjaśniono powyżej, zmierza do zharmonizowania akcyzy, a tym samym jej zadaniem jest zapewnienie importerom i producentom wyrobów tytoniowych dostępu do rynku na równych warunkach.

26. Wydaje się, że powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku GB-INNO-BM. W rzeczonej sprawie przepis krajowy był w zasadzie praktycznie identyczny jak sporna ustawa i podlegał badaniu w świetle art. 5 ust. 1 dyrektywy 72/464, będącego poprzednikiem art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64. W wyroku tym Trybunał uznał, że przepis krajowy, zgodnie z którym cena sprzedaży, mianowicie cena wskazana na znaku akcyzy, jest narzucana w przypadku sprzedaży na rzecz konsumenta importowanych lub krajowych wyrobów tytoniowych, nie jest zabroniony, pod warunkiem że cena ta (tzn. cena wskazana na znaku akcyzy) jest swobodnie ustalana przez producenta lub importera [10].

27. Niemniej jednak od czasu wydania wyroku GB-INNO-BM dyrektywa w sprawie akcyzy na wyroby tytoniowe została przekształcona i skodyfikowana, a jej wykładnia została doprecyzowana przez obszerne orzecznictwo. Orzecznictwo, o którym tu mowa, dotyczy w szczególności kwestii środków krajowych narzucających ceny minimalne, które z kolei ograniczyły możliwość swobodnego ustalania cen maksymalnych przez producentów i importerów. Ponieważ sporna ustawa de facto zrównuje maksymalną i minimalną cenę sprzedaży detalicznej, uważam, że pomocne i niezbędne jest przeanalizowanie tej ustawy w świetle wskazanych wyżej bardziej aktualnych ustaleń w kwestii cen minimalnych.

28. W sprawie Komisja/Grecja środek, zgodnie z którym minimalna cena sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych była ustalana w drodze dekretu ministerialnego, został uznany za sprzeczny z art. 9 dyrektywy 95/59 (innym przepisem będącym poprzednikiem art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64). Trybunał wyjaśnił, że ustalanie ceny minimalnej w drodze dekretu ministerialnego w sposób nieunikniony ograniczało prawo producentów i importerów do swobodnego ustalania własnych cen, gdyż nie mieli oni możliwości ustalania własnych maksymalnych cen sprzedaży detalicznej poniżej obowiązkowego minimum [11].

9 — Zobacz wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 36; z dnia 19 października 2000 r., Komisja/Grecja, C-216/98, EU:C:2000:571, pkt 20.

10 — Zobacz wyrok z dnia 16 listopada 1977 r., GB-Inno-BM, 13/77, EU:C:1977:185, pkt 64.

11 — Zobacz wyrok z dnia 19 października 2000 r., Komisja/Grecja, C-216/98, EU:C:2000:571, pkt 21.

29. W konsekwencji w sprawie Komisja/Francja środek, zgodnie z którym minimalna cena sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych nie mogła być niższa niż 95% średniej ceny rynkowej wyrobów tytoniowych, również został uznany za niezgodny z art. 9 dyrektywy 95/59, ponieważ skutkował eliminacją konkurencji cenowej pomiędzy producentami i importerami [12].

30. W obu przypadkach środki krajowe skutkowały ograniczeniem prawa producentów i importerów do swobodnego ustalania własnych cen w warunkach normalnej konkurencji. Cena minimalna ustalana bądź jednostronnie przez organy krajowe, bądź poprzez odwołanie się do średniej ceny, nieuchronnie bowiem pozbawia producentów możliwości swobodnego ustalenia własnych maksymalnych cen sprzedaży detalicznej: cena maksymalna nigdy nie może być niższa niż obowiązkowe minimum.

31. Orzeczenia wydane w powyższych sprawach prowadzą mnie do wyciągnięcia wniosku, że środki przewidujące ceny minimalne są zabronione jedynie wówczas, gdy mają wpływ na przysługujące producentom lub importerom prawo swobodnego ustalania cen maksymalnych i w rezultacie przekreślają potencjalną przewagę producentów lub importerów nad konkurencją.

32. Sporna ustawa pozostawia producentom i importerom swobodę ustalania maksymalnych cen sprzedaży detalicznej i nie wpływa na ich zdolność konkurowania w zakresie ceny. Z tych względów dochodzę do wniosku, że art. 15 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2011/64 nie wyklucza środka, takiego jak sporna ustawa, który zakazuje sprzedawcy detalicznemu sprzedaży wyrobów tytoniowych za cenę niższą od ceny na znaku akcyzy umieszczonym przez producenta lub importera.

2. Artykuł 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64

33. Niezależnie od powyższego wniosku należy zauważyć, iż art. 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64 stanowi, że zasada wynikająca z akapitu pierwszego nie może utrudniać wprowadzania w życie „krajowych regulacji prawnych odnoszących się do kontroli poziomu cen lub przestrzegania nałożonych cen, pod warunkiem że są one zgodne z ustawodawstwem unijnym [prawodawstwem Unii]".

34. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, akapit drugi stanowi wyjątek od zasady ustanowionej w akapicie pierwszym. W istocie, zgodnie z akapitem drugim, państwa członkowskie są upoważnione – pod pewnymi warunkami – do wprowadzania lub utrzymywania określonych środków krajowych, które mogą mieć wpływ na możliwość swobodnego ustalania maksymalnych cen wyrobów tytoniowych przez producentów i importerów.

35. Co do zasady po stwierdzeniu, że sporna ustawa nie jest niezgodna z art. 15 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2011/64, zbędne byłoby analizowanie jej w świetle akapitu drugiego tego samego przepisu. Powód jest oczywisty: skoro sporna ustawa nie narusza zasady ustanowionej w akapicie pierwszym, bezcelowe jest ustalanie, czy zastosowanie ma wyjątek od tej zasady.

36. Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż strony w sposób obszerny odniosły się do tej kwestii, oraz dążąc do zachowania pełności wywodu, wyjaśnię, dlaczego stoję na stanowisku, że sporna ustawa nie mieści się w zakresie art. 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64.

37. Przepis ten dotyczy dwóch kategorii środków krajowych: tych odnoszących się do kontroli poziomu cen i tych odnoszących się do przestrzegania nałożonych cen.

12 — Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 41.

38. Jeśli chodzi o pierwszą z wyżej wymienionych kategorii, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wyrażenie „kontrola poziomu cen" odnosi się *wyłącznie* do krajowych regulacji prawnych o charakterze ogólnym mających na celu zahamowanie wzrostu cen [13]. Wyrażenie to oznacza głównie ogólne środki mające na celu ograniczenie wzrostu cen [14].

39. Co się tyczy drugiej z wymienionych wyżej kategorii (przestrzeganie nałożonych cen), wykładnia Trybunału w odniesieniu do tej kategorii wydaje się bardzo restrykcyjna. W sprawie GB-INNO-BM Trybunał uznał, że przepis, o którym mowa, zezwalał państwom członkowskim na narzucenie ceny sprzedaży jedynie pod warunkiem, że *cena ta była swobodnie ustalona przez producenta lub importera* [15] .

40. Następnie w sprawie Komisja/Francja do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy środek krajowy ustalający minimalną cenę sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych na 95% średniej ceny rynkowej tych towarów można uznać za środek służący „przestrzeganiu nałożonych cen" w rozumieniu przepisu, którym obecnie jest art. 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64. Trybunał jednoznacznie odrzucił tę możliwość, ponieważ francuski system nie gwarantował, że nałożone ceny minimalne nie będą naruszać potencjalnej przewagi konkurencyjnej producentów i importerów. Z uwagi na fakt, iż podważało to zagwarantowane w art. 15 ust. 1 akapit pierwszy prawo producentów i importerów do swobodnego ustalania swojej maksymalnej ceny detalicznej, system nakładania ceny minimalnej nie mógł zostać uznany za wyjątek przewidziany w akapicie drugim tego przepisu [16]. W innych wyrokach Trybunał zajął zasadniczo takie samo stanowisko, wykluczając możliwość, aby regulacje prawne państw członkowskich dotyczące ustalania cen wyrobów tytoniowych mogły być interpretowane jako środki przestrzegania nałożonych cen w rozumieniu art. 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64 [17].

41. W rzeczywistości w orzecznictwie Trybunału wyrażenie „przestrzeganie nałożonych cen" zdefiniowano jako „oznaczające cenę, która po jej określeniu przez producenta lub importera oraz po jej zatwierdzeniu przez organ publiczny zostaje narzucona jako cena maksymalna i jako taka powinna być przestrzegana na wszystkich szczeblach łańcucha dystrybucji, aż do sprzedaży na rzecz konsumenta" [18].

42. Omawiane orzecznictwo pozwala mi uznać, że w odniesieniu do środków przestrzegania nałożonych cen art. 15 ust. 1 akapit drugi nie stanowi już, o ile w ogóle kiedykolwiek stanowił, wyjątku od prawa producentów lub importerów do swobodnego ustalania cen. Przepis ten przypomina raczej jedynie o tym, co wynika z samej dyrektywy, mianowicie że państwa członkowskie mają prawo wdrożyć środki mające na celu zapewnienie przestrzegania, aż do chwili końcowej sprzedaży na rzecz konsumenta włącznie, maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej ustalonej przez producenta lub importera [19]. Możliwość ta ma na celu zapobieżenie temu, aby poprzez przekraczanie ceny narzuconej naruszona została integralność systemu podatku akcyzowego [20].

43. W tym kontekście wskazać należy, że sporna regulacja prawna nie jest środkiem mającym na celu ograniczenie wzrostu cen ani środkiem mającym na celu zapewnienie integralności systemu podatku akcyzowego. W tym stanie rzeczy wydaje mi się, że sporna ustawa w żadnym razie nie wyczerpuje dyspozycji art. 15 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2011/64.

13 — Zobacz wyroki: z dnia 21 czerwca 1983 r., Komisja/Francja, 90/82, EU:C:1983:169, pkt 22; z dnia 19 października 2000 r., Komisja/Grecja, C-216/98, EU:C:2000:571, pkt 25.

14 — Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz wyrok z dnia 16 listoapada 1977 r., GB-Inno-BM, 13/77, EU:C:1977:185, pkt 64.

16 — Wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 41–44.

17 — Zobacz wyroki z dnia 4 marca 2010 r.: Komisja/Austria, C-198/08, EU:C:2010:112, pkt 30; Komisja/Irlandia, C-221/08, EU:C:2010:113, pkt 41.

18 — Zobacz wyrok z dnia 7 maja 1991 r., Komisja/Belgia, C-287/89, EU:C:1991:188, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Zobacz wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Zobacz wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 43; z dnia 19 października 2000 r., Komisja/Grecja, C-216/98, EU:C:2000:571, pkt 26.

3. Artykuły 20 i 21 karty praw podstawowych

44. Wreszcie sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału również o dokonanie wykładni art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 w świetle art. 20 („Równość wobec prawa”) oraz art. 21 („Niedyskryminacja”) karty praw podstawowych.

45. Niemniej jednak sąd odsyłający nie wyjaśnił, dlaczego uważa, że wymienione wyżej przepisy mogą mieć istotne znaczenie w kontekście przedmiotowego postępowania. Ponadto trudno jest mi wyobrazić sobie, w jaki sposób sporna ustawa może być interpretowana jako prowadząca do różnego traktowania porównywalnych sytuacji lub jako wprowadzająca dyskryminację ze względu między innymi na płeć, rasę, przekonania religijne i polityczne.

46. W konsekwencji uwzględnienie art. 20 i 21 karty pozostaje bez wpływu na wynik dokonanej przeze mnie analizy.

47. Podsumowując: art. 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64 nie stoi na przeszkodzie środkowi krajowemu zobowiązującemu sprzedawców detalicznych do poszanowania cen minimalnych poprzez zakazanie im stosowania w odniesieniu do wyrobów tytoniowych ceny, która jest niższa niż cena wskazana na znaku akcyzy, pod warunkiem że środek ten pozostawia producentowi lub importerowi możliwość swobodnego ustalenia ceny wskazanej na znaku akcyzy.

C – *W przedmiocie pytania drugiego*

48. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 34 TFUE stoi na przeszkodzie środkowi krajowemu zobowiązującemu sprzedawców detalicznych do poszanowania cen minimalnych poprzez zakazanie stosowania cen wyrobów tytoniowych, które są niższe od ceny umieszczonej przez producenta lub importera na znaku akcyzy.

49. Na wstępie należy podkreślić, iż sąd odsyłający ograniczył swoje pytanie do zakazu stosowania rabatów cenowych na wyroby tytoniowe. Chociaż wydaje się, że te same regulacje prawne wprowadzają również zakaz reklamowania i innych form promocji, te aspekty regulacji nie są przedmiotem pytania przedłożonego przez sąd odsyłający, w związku z czym nie będę dokonywał ich analizy [21].

50. Artykuł 34 TFUE wprowadza zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie oraz wszelkich środków o charakterze im równoważnym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, faktycznie lub potencjalnie, utrudnić wewnątrzunijną wymianę handlową, uznać należy za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu tego postanowienia traktatu [22].

51. Niemniej jednak zgodnie z zapoczątkowaną w sprawie Keck i Mithouard linią orzecznictwa Trybunał ustalił, że zastosowanie do produktów pochodzących z innych państw członkowskich krajowych przepisów, które ograniczają niektóre sposoby sprzedaży bądź ich zakazują, o ile tylko obowiązują one wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i dotyczą w ten sam sposób – z prawnego i faktycznego punktu widzenia – obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich, nie

21 — Wskazać jedynie należy, że reklamowanie wyrobów tytoniowych było przedmiotem przepisów prawa Unii, przede wszystkim dyrektywy 2003/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, odnoszących się do reklamy i sponsorowania wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 152, s. 16), która zakazuje ponadgranicznej reklamy wyrobów tytoniowych.

22 — Zobacz wyrok z dnia 11 lipca 1974 r., Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, pkt 5.

utrudnia takiej wymiany handlowej. Jeżeli bowiem powyższe warunki są spełnione, zastosowanie uregulowań tego typu do sprzedaży produktów pochodzących z innego państwa członkowskiego zgodnych z przepisami tego państwa nie może uniemożliwić ich dostępu do rynku lub ograniczyć tego dostępu w stopniu większym niż ma to miejsce w odniesieniu do produktów krajowych [23].

52. W związku z powyższym stoję na stanowisku, iż ten aspekt spornej ustawy, który w istocie sprowadza się do zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych za cenę poniżej ceny ustalonej swobodnie przez producenta lub importera, należy uznać za „sposób sprzedaży" w rozumieniu wyroku Keck i Mithouard.

53. Zasady wynikające z powyższej regulacji nie odnoszą się bowiem do cechy charakterystycznej polegającej na tym, że wyroby tytoniowe miały być sprzedawane w Belgii, lecz dotyczą wyłącznie sposobów, w jakich mogły być one sprzedawane [24].

54. W tym stanie rzeczy należy zwrócić uwagę na to, czy sporna ustawa ma zastosowanie do wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium kraju i dotyczy w ten sam sposób – z prawnego i faktycznego punktu widzenia – obrotu produktami krajowymi i obrotu produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich.

55. Po pierwsze, bezsporne jest, że sporna ustawa ma zastosowanie w sposób jednolity do wszystkich wyrobów tytoniowych wytwarzanych lokalnie lub przywożonych do Belgii. Wydaje się, że rzeczona regulacja nie przewiduje dodatkowych obciążeń w odniesieniu do produktów pochodzących z importu ani nie utrudnia ich dostępu do rynku belgijskiego, gdyż producenci lub importerzy z innych państw członkowskich (oraz z państw trzecich) mogą całkowicie swobodnie ustalać cenę swoich produktów w sposób, który uznają za odpowiedni, a tym samym mogą na równych zasadach konkurować z producentami krajowymi.

56. Po drugie, mimo że możliwość ustalania cen wyrobów tytoniowych przez sprzedawców detalicznych została poważnie ograniczona, to nie jest ona całkowicie wyeliminowana. W rzeczywistości, przynajmniej w teorii, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby sprzedawcy detaliczni (zwłaszcza ci duzi) negocjowali z producentami lub importerami (włączając w to importerów równoległych) w celu ustanowienia cen produktów na poziomie niższym niż ceny zazwyczaj stosowane [25]. Jeżeli producent lub importer zgodzą się umieścić znak akcyzy z niższą ceną, sprzedaż wyrobów tytoniowych za taką niższą cenę jest, i powinna być, dozwolona.

57. W świetle powyższych rozważań sporna ustawa mieści się w zakresie pojęcia „sposobów sprzedaży" zgodnie z definicją przyjętą w sprawie Keck i Mithouard, a równe traktowanie krajowych i przywożonych wyrobów tytoniowych z prawnego i faktycznego punktu widzenia nie jest objęte zakazem wynikającym z art. 34 TFUE.

58. Odpowiedź na pytanie drugie powinna być zatem taka, że art. 34 TFUE nie stoi na przeszkodzie środkowi krajowemu, który zobowiązuje sprzedawców detalicznych do poszanowania cen minimalnych poprzez zakazanie im stosowania cen wyrobów tytoniowych, które są niższe niż cena na znaku akcyzy umieszczonym przez producenta lub importera.

23 — Zobacz wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., Keck i Mithouard, C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, pkt 16, 17. Zobacz także wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 36.

24 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, C-531/07, EU:C:2009:276, pkt 20.

25 — Zobacz w tym zakresie wyroki: z dnia 7 maja 1991 r., Komisja/Belgia, C-287/89, EU:C:1991:188; z dnia 14 lipca 1988 r., Komisja/Belgia, 298/86, EU:C:1988:404.

D – *W przedmiocie pytania trzeciego*

59. Poprzez trzecie i ostatnie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy art. 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE stoi na przeszkodzie regulacji krajowej takie jak sporna ustawa.

60. Należy wskazać, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału – wprawdzie art. 101 TFUE i 102 TFUE odnoszą się wyłącznie do zachowań przedsiębiorstw i nie dotyczą przepisów ustawowych lub wykonawczych pochodzących od państw członkowskich, jednak artykuły te w związku z art. 4 ust. 3 TUE nakładają na państwa członkowskie obowiązek nieprzyjmowania oraz nieutrzymywania w mocy przepisów, również o charakterze ustawowym lub wykonawczym, które mogłyby pozbawiać skuteczności reguły konkurencji znajdujące zastosowanie do przedsiębiorstw [26].

61. Trybunał orzekł już w szczególności, że naruszenie art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE ma miejsce wówczas, gdy państwo członkowskie czy to narzuca lub faworyzuje zawieranie porozumień sprzecznych z art. 101 TFUE lub wzmacnia skutki tych porozumień, czy to pozbawia swoje własne regulacje charakteru państwowego, przenosząc odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną na podmioty prywatne [27].

62. W niniejszym postępowaniu nic nie wskazuje na to, aby stan faktyczny w postępowaniu głównym wyczerpywał przesłanki jednej z trzech wyżej wymienionych sytuacji.

63. Po pierwsze, sporna ustawa nie narzuca ani nie faworyzuje zawierania porozumień sprzecznych z art. 101 TFUE. Gdy bowiem cena minimalna jest narzucana jednostronnie przez organy publiczne lub na skutek automatycznego zastosowania przepisu prawa, brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa taka jak sporna ustawa zobowiązuje importerów, producentów lub sprzedawców detalicznych do zawierania porozumień antykonkurencyjnych [28] – tym bardziej gdy przepis prawa krajowego jest wyczerpujący i dla swojej skuteczności nie wymaga porozumień wykonawczych [29].

64. Po drugie, sąd odsyłający nie wskazał, aby porozumienia sprzeczne z art. 101 TFUE obowiązywały w czasie, gdy sporna ustawa została przyjęta lub weszły w życie po przyjęciu rzeczonej regulacji.

65. Wreszcie w informacjach przedstawionych przez sąd odsyłający nie widzę nic, co wskazywałoby na to, że organy belgijskie przekazały swoje uprawnienia prywatnym podmiotom gospodarczym.

66. Z powyższych rozważań wynika, że art. 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE nie stoi na przeszkodzie prawu krajowemu takiemu jak sporna ustawa.

26 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 16 listopada 1977 r., GB-Inno-BM, 13/77, EU:C:1977:185 pkt 31; z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 46; z dnia 4 września 2014 r., API i in., od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13, EU:C:2014:2147, pkt 28.

27 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 5 października 1995 r., Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, pkt 21; z dnia 19 lutego 2002 r., Arduino, C-35/99, EU:C:2002:97, pkt 35; z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, pkt 47; z dnia 4 września 2014 r., API i in., od C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13, EU:C:2014:2147, pkt 29.

28 — Zobacz wyrok z dnia 29 stycznia 1985 r., Cullet et Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers, 231/83, EU:C:1985:29, pkt 17.

29 — Zobacz wyroki: z dnia 17 listopada 1993 r., Meng, C-2/91, EU:C:1993:885, pkt 15; z dnia 17 listopada 1993 r., Ohra Schadeverzekeringen, C-245/91, EU:C:1993:887, pkt 11.

## IV – **Wnioski**

67. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez hof van beroep te Brussel (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych oraz art. 34 TFUE i 101 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE nie stoją na przeszkodzie środkowi krajowemu zakazującemu stosowania rabatów cenowych na wyroby tytoniowe, który zobowiązywałby sprzedawców detalicznych do poszanowania minimalnych cen poprzez zakazanie stosowania ceny wyrobów tytoniowych, która jest niższa od ceny na znaku akcyzy umieszczonym przez producenta lub importera.