URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

4. März 2010 *

In der Rechtssache C-197/08

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 14. Mai 2008,

Europäische Kommission, vertreten durch R. Lyal und W. Mölls als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues, J.-S. Pilczer, J.-C. Gracia und B. Beaupère-Manokha als Bevollmächtigte,

Beklagte, erlässt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Zweiten Kammer J. N. Cunha Rodrigues in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Dritten Kammer, der Richterin P. Lindh sowie der Richter A. Rosas, U. Lõhmus und A. Arabadjiev (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,
Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. Juni 2009,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 22. Oktober 2009

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 291, S. 40) in der durch die Richtlinie 2002/10/EG des Rates vom 12. Februar 2002 (ABl. L 46,

S. 26) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 95/59) verstoßen hat, dass sie ein System von Kleinverkaufsmindestpreisen für in Frankreich in den Verkehr gebrachte Zigaretten sowie ein Verbot, Tabakerzeugnisse „zu einem Sonderangebotspreis zu verkaufen, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft", erlassen und beibehalten hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Die Erwägungsgründe 2, 3 und 7 der Richtlinie 95/59 lauten:

„(2) Ziel des [EG-]Vertrags ist es, eine Wirtschaftsunion mit gesundem Wettbewerb und binnenmarktähnlichen Verhältnissen zu schaffen. Im Bereich der Tabakwaren setzt dies voraus, dass die in den Mitgliedstaaten auf die Erzeugnisse dieses Sektors erhobenen Verbrauchsteuern die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen und den freien Verkehr dieser Erzeugnisse im Gemeinsamen Markt nicht behindern.

(3) Die Harmonisierung der Strukturen der Verbrauchsteuern muss insbesondere dazu führen, dass der Wettbewerb zwischen den einer gleichen Gruppe angehörenden Kategorien von Tabakwaren durch die Folgen der Besteuerung nicht verfälscht wird und dass es zur Öffnung der nationalen Märkte der Mitgliedstaaten kommt.

…

(7) Die Erfordernisse des freien Wettbewerbs bedingen eine freie Preisbildung für alle Gruppen von Tabakwaren."

3 Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Als Tabakwaren gelten:

a) Zigaretten,

b) Zigarren und Zigarillos,

c) Rauchtabak:

— Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten,

— anderer Rauchtabak

entsprechend den Definitionen in den Artikeln 3 bis 7."

4 Art. 8 der Richtlinie 95/59 sieht vor:

„(1) In der Gemeinschaft hergestellte Zigaretten und aus Drittländern eingeführte Zigaretten unterliegen in jedem Mitgliedstaat einer nach dem Kleinverkaufshöchstpreis einschließlich Zölle berechneten proportionalen Verbrauchsteuer sowie einer nach Erzeugniseinheit berechneten spezifischen Verbrauchsteuer.

(2) Der Satz der proportionalen Verbrauchsteuer und der Betrag der spezifischen Verbrauchsteuer müssen für alle Zigaretten gleich sein.

…“

5 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 bestimmt:

„Als Hersteller gilt jede in der Gemeinschaft niedergelassene natürliche oder juristische Person, die Tabak zu für den Kleinverkauf bestimmten Tabakwaren verarbeitet.

Die Hersteller bzw. ihre Vertreter oder Beauftragten in der Gemeinschaft sowie die Einführer aus Drittländern bestimmen frei für jedes ihrer Erzeugnisse und für jeden Mitgliedstaat, in dem diese Erzeugnisse in den Verkehr gebracht werden sollen, den Kleinverkaufshöchstpreis.

Unterabsatz 2 steht jedoch der Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegen, sofern diese Vorschriften mit der Gemeinschaftsregelung vereinbar sind."

6 Art. 16 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Der Betrag der spezifischen Verbrauchsteuer auf Zigaretten wird unter Bezugnahme auf Zigaretten der Preisklasse festgelegt, die nach den am 1. Januar jedes Jahres — beginnend am 1. Januar 1978 — vorliegenden Angaben am meisten gefragt ist.

(2) Der spezifische Teilbetrag der Verbrauchsteuer darf weder niedriger als 5 v. H. noch höher als 55 v. H. des Betrags der Gesamtsteuerlast sein, die sich aus der proportionalen Verbrauchsteuer, der spezifischen Verbrauchsteuer und der Umsatzsteuer auf diesen Zigaretten zusammensetzt.

...

(5) Die Mitgliedstaaten können auf Zigaretten, die zu einem Preis verkauft werden, der unter dem Kleinverkaufspreis von Zigaretten der gängigsten Preisklasse liegt, eine Mindestverbrauchsteuer erheben, sofern diese den Betrag der Verbrauchsteuer auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse nicht übersteigt."

7 Die Richtlinien 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten (ABl. L 316, S. 8) und 92/80/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als

Zigaretten (ABl. L 316, S. 10) in der durch die Richtlinie 2003/117/EG des Rates vom 5. Dezember 2003 (ABl. L 333, S. 49) geänderten Fassung legen die Mindestsätze bzw. -beträge der globalen Verbrauchsteuer auf Zigaretten und auf andere Tabakwaren als Zigaretten fest. Die Richtlinie 92/80 enthält auch bestimmte Vorschriften zur Struktur der Verbrauchsteuer auf diese anderen Tabakwaren.

8 Mit Beschluss 2004/513/EG des Rates vom 2. Juni 2004 (ABl. L 213, S. 8) wurde das am 21. Mai 2003 in Genf unterzeichnete Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakkonsums (im Folgenden: WHO-Übereinkommen) im Namen der Gemeinschaft genehmigt. Art. 6 dieses Übereinkommens („Preisbezogene und steuerliche Maßnahmen zur Verminderung der Nachfrage nach Tabak") lautet:

„(1) Die Vertragsparteien erkennen an, dass preisbezogene und steuerliche Maßnahmen ein wirksames und wichtiges Mittel zur Verminderung des Tabakkonsums in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere bei jungen Menschen, sind.

(2) Unbeschadet der souveränen Rechte der Vertragsparteien hinsichtlich der Bestimmung und Festlegung ihrer Steuerpolitik soll jede Vertragspartei ihre nationalen Gesundheitsziele betreffend die Eindämmung des Tabakgebrauchs berücksichtigen und Maßnahmen beschließen oder gegebenenfalls aufrechterhalten; hierzu kann Folgendes gehören:

a) die Umsetzung einer Steuer- und gegebenenfalls einer Preispolitik für Tabakerzeugnisse, um zur Erreichung der Gesundheitsziele beizutragen, die auf eine Verminderung des Tabakkonsums abzielen …

…"

Nationales Recht

9 Der Code générale des impôts (Steuergesetzbuch, im Folgenden: CGI) regelt u. a. die Besteuerung von Tabak in Frankreich. Art. 572 Abs. 1 CGI wurde durch Art. 38 Abs. II des Gesetzes Nr. 2004-806 vom 9. August 2004 über die Gesundheitspolitik (JORF vom 11. August 2004, S. 14277) geändert. Art. 572 Abs. 1 lautet in seiner geänderten Fassung:

„Der Kleinverkaufspreis für jedes Erzeugnis, ausgedrückt in 1 000 Einheiten oder 1 000 Gramm, ist im gesamten Staatsgebiet einheitlich und wird von den zugelassenen Herstellern und Lieferanten frei bestimmt. Er gilt, nachdem er unter Bedingungen, die durch nach Stellungnahme des Conseil d'État erlassenes Dekret festgelegt werden, genehmigt wurde. Der Kleinverkaufspreis für Zigaretten, ausgedrückt in 1 000 Einheiten, kann jedoch nicht genehmigt werden, wenn er unter dem Preis liegt, der sich nach Anwendung eines durch Dekret festgesetzten Prozentsatzes auf den Durchschnittspreis dieser Erzeugnisse ergibt."

10 Nach Art. 1 des Dekrets Nr. 2004-975 vom 13. September 2004 zur Durchführung des Art. 572 Abs. 1 des Code général des impôts (JORF vom 18. September 2004, S. 16264), wird „der in Art. 572 Abs. 1 [CGI] genannte Prozentsatz … auf 95 festgesetzt".

11 Art. 572bis CGI wurde durch Art. 30 Abs. II des Gesetzes Nr. 2005-1719 vom 30. Dezember 2005 (Haushaltsgesetz für 2006, JORF vom 31. Dezember 2005, S. 20597) geändert. Art. 572bis sieht in geänderter Fassung vor:

„Der Kleinverkaufspreis für Erzeugnisse, die von den in Art. 568 Abs. 1 genannten Wiederverkäufern verkauft werden, und für Erzeugnisse, die von den in Art. 568 Abs. 4 bezeichneten Käufern-Wiederverkäufern an Reisende abgegeben werden, wird frei bestimmt, darf aber nicht unter dem Kleinverkaufspreis, ausgedrückt in 1 000 Einheiten oder 1 000 Gramm, liegen, der im Genehmigungserlass genannt ist. …"

12 Der Code de la santé publique (Gesetzbuch über das öffentliche Gesundheitswesen, im Folgenden: CSP) enthält u. a. Bestimmungen über die Eindämmung des Tabakkonsums. Art. L. 3511-1 CSP bestimmt in seiner durch die Verordnung Nr. 2006-596 vom 23. Mai 2006 (JORF vom 25. Mai 2006, S. 7791) geänderten Fassung:

„Als Tabakerzeugnisse gelten Erzeugnisse, die zum Rauchen, Schnupfen, Kauen oder Lutschen bestimmt sind, sofern sie ganz oder teilweise aus Tabak bestehen, sowie Erzeugnisse, die zum Rauchen bestimmt sind, auch wenn sie keinen Tabak enthalten; davon ausgenommen sind allein Erzeugnisse, die zum Gebrauch als Arzneimittel im Sinne des dritten Absatzes des Art. 564decies (2°) [CGI] bestimmt sind.

Als Inhaltsstoff gilt jeder bei der Herstellung oder Zubereitung eines Tabakerzeugnisses verwendete und im Endprodukt, auch in veränderter Form, noch vorhandene Stoff oder Bestandteil einschließlich Papier, Filter, Druckerschwärze und Klebstoffe, jedoch mit Ausnahme des Tabakblatts und anderer natürlicher oder nicht verarbeiteter Teile der Tabakpflanze."

13 Art. L. 3511-3 Abs. 1 CSP lautet in der am 4. September 2006 — bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme (vgl. Randnr. 17 des vorliegenden Urteils) festgesetzten Frist — geltenden und sich aus dem Gesetz Nr. 2004-806 (vgl. Randnr. 9 des vorliegenden Urteils) ergebenden Fassung:

„Die direkte oder indirekte Reklame oder Werbung für Tabak, Tabakerzeugnisse oder in Art. L. 3511-1 Abs. 2 definierte Inhaltsstoffe sowie die kostenlose Verteilung oder der Verkauf von Tabakerzeugnissen zu einem Sonderangebotspreis, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft, sind verboten."

14 Die Bestimmungen über die Bekämpfung des Tabakkonsums des CSP sind in den Art. L. 3512-1 bis L. 3512-4 CSP mit Strafsanktionen bewehrt.

Das Vorverfahren

15 Die Kommission richtete am 21. März 2005 ein Aufforderungsschreiben an die Französische Republik, in dem sie geltend machte, dass das System der Kleinverkaufsmindestpreise für Zigaretten und das Verbot, Sonderangebotspreise für Tabak einzuführen, die „den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwider[laufen]", in der französischen Regelung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 unvereinbar seien.

16 In ihrer Antwort vom 29. Juli 2005 teilte die Französische Republik mit, dass diese Regelung durch das in Art. 30 EG genannte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sei.

17 Die Kommission versandte am 4. Juli 2006 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihren Standpunkt wiederholte und den Mitgliedstaat aufforderte, seinen Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 binnen zwei Monaten nach Erhalt dieser Stellungnahme nachzukommen.

18 Da die Kommission die Lage in Anbetracht der Antworten der Französischen Republik vom 5. Oktober und 22. Dezember 2006 weiterhin als unbefriedigend erachtete, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

19 Die Kommission trägt vor, mit der Richtlinie 95/59 solle ein gesunder, nicht durch die Auswirkungen der Abgaben verfälschter Wettbewerb sichergestellt werden, um die Öffnung der nationalen Märkte zu verwirklichen. Art. 9 Abs. 1 dieser Richtlinie garantiere, dass die Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Steuer in allen Mitgliedstaaten den gleichen Grundsätzen unterliege, und verhindere, dass staatliche Preisregeln diesen Zielen zuwiderliefen. Der Wortlaut und die Zielsetzung dieser Bestimmung ließen keinen Zweifel daran, dass sie die Vorgabe von Kleinverkaufsmindestpreisen verbiete. Eine solche Vorgabe habe nämlich zur Folge, dass die Preisunterschiede beseitigt würden, die zwischen verschiedenen Erzeugnissen aufgrund der die Preise der unterschiedlichen Hersteller beeinflussenden Faktoren bestünden. Ein solcher Mechanismus führe daher zu einer Verzerrung der Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten. Denn die Einfuhr von Waren, deren Nettopreis (vor Steuern) niedriger sei als der vergleichbarer Waren, die in den Mitgliedstaaten verkauft würden, die einen Mindestpreis festsetzten, in diese Mitgliedstaaten werde gehemmt.

20 Das französische System der Besteuerung von Zigaretten schreibe einen Mindestpreis in Höhe von 95 % ihres Durchschnittspreises vor, unterhalb dessen Kleinverkaufspreise für Zigaretten nicht genehmigt werden könnten, wobei diese Genehmigung Voraussetzung für die Geltung der Preise im Handel sei. Die Hersteller und die Einführer könnten daher den Kleinverkaufshöchstpreis für ihre Erzeugnisse nicht frei bestimmen, weil dieser Höchstpreis jedenfalls nicht unter dem vorgeschriebenen Mindestpreis liegen könne. Diese Regelung über die Besteuerung von Zigaretten sei daher mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 unvereinbar.

21 Darüber hinaus räumten die fraglichen Bestimmungen des CSP den französischen Behörden ein Ermessen ein, den Kleinverkauf von Tabakwaren zu einem bestimmten Preis zu verbieten, und hinderten damit die Hersteller und die Einführer daran,

den Kleinverkaufshöchstpreis für ihre jeweiligen Erzeugnisse frei zu bestimmen. Die Wendung „Sonderangebotspreis, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft“ in Art. L. 3511-3 CSP sei im nationalen Recht nicht definiert und ermögliche es weder den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern, ihre Rechte und Pflichten klar und eindeutig zu erkennen, noch den nationalen Gerichten, deren Einhaltung sicherzustellen. Diese Wendung sei daher mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Schutzes des Einzelnen unvereinbar.

22 Dass die Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung) (ABl. L 228, S. 1) einen Grundsatz der freien Preisbestimmung enthalte, bedeute nicht, dass ein ähnlicher Grundsatz, der in einer anderen Gemeinschaftsbestimmung, nämlich Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59, eindeutig niedergelegt sei, als unanwendbar anzusehen wäre.

23 Auch wenn sich die in dieser letztgenannten Bestimmung und in Art. 28 EG festgelegten Verbote überschneiden könnten, sei Art. 9 der Richtlinie 95/59 eine autonome Rechtsnorm des Sekundärrechts, die eine eigenständige Funktion im Kontext dieser Richtlinie habe und deren Anwendung nicht auf Fälle beschränkt werden könne, in denen auch ein Verstoß gegen Art. 28 EG vorliege.

24 Die Auffassung, dass die fragliche französische Regelung die freie Bildung von Höchstverkaufspreisen für Tabakerzeugnisse verhindere, werde durch Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 95/59, wonach Unterabs. 2 „der Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegen[steht]“, nicht in Frage gestellt.

25 In Art. 30 EG vorgesehene Erwägungen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit könnten den hier gerügten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht rechtfertigen. Denn die Rechtmäßigkeit nationaler Maßnahmen auf einem Gebiet, das von einer auf Gemeinschaftsebene harmonisierten Regelung erfasst sei, sei nur anhand dieser Regelung zu beurteilen und nicht im Hinblick auf Bestimmungen des Primärrechts, die Ausnahmen von den Grundfreiheiten erlaubten. Soweit der Schutz der öffentlichen Gesundheit durch die Vorgabe hoher Verkaufspreise für Tabakwaren gewährleistet werden könne, lasse sich dieses Ziel in vollem Umfang durch eine entsprechende Steuerpolitik erreichen. Darüber hinaus hätten Erwägungen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit bei der Aus- und Überarbeitung der Gemeinschaftsrichtlinien zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakerzeugnisse eine Rolle gespielt, ohne dass jedoch der Grundsatz der freien Preisbestimmung aufgegeben worden sei. Demgegenüber könne sich ein Mindestpreissystem nachteilig auf den Gesundheitsschutz auswirken, weil es den Herstellern, indem es ihre Gewinnmarge schütze, zusätzliche Einnahmen verschaffe, die investiert werden könnten, um eine Steigerung des Absatzes von Tabakwaren zu erreichen.

26 Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 sei auch mit dem WHO-Übereinkommen vereinbar. Zum einen verpflichte dieses Übereinkommen die Vertragsparteien nicht zur Anwendung von Mindestpreisen. Zum anderen gewähre es den Mitgliedstaaten kein Recht gegenüber der Gemeinschaft, zwischen dem Einsatz von Steuerpolitik und dem Einsatz von Preispolitik zu wählen, da dieser Gesichtspunkt nach Art. 35 Abs. 2 des Übereinkommens zur internen Funktionsweise der Gemeinschaft gehöre.

27 Die von der Französischen Republik angeführten Passagen der Empfehlung 2003/54/EG des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. 2003, L 22, S. 31) seien nicht verbindlich und ließen sich jedenfalls nicht als eine Ermutigung zu einem Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 auslegen. Der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 16. Juli 2008 über die Struktur und

die Sätze der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und andere Tabakwaren (KOM[2008] 460 endg.), auf den sich dieser Mitgliedstaat ebenfalls berufe, betreffe im Übrigen die Besteuerung als Bestandteil einer allgemeinen Strategie zur Prävention und Abschreckung vom Tabakkonsum.

28 Schließlich könnten die Mitgliedstaaten hohe Preise für Tabakerzeugnisse aufrechterhalten, indem sie die Steuern auf diese Erzeugnisse nach den in den einschlägigen Richtlinien vorgesehenen Modalitäten anhöben. Diese Richtlinien sähen keine Höchststeuersätze vor. Die Mitgliedstaaten könnten daher stets dahin wirken, dass das gewünschte Preisniveau über den Einfluss, den die Steuern auf den Endpreis ausübten, erreicht werde. Der Fähigkeit der Hersteller, Verluste hinzunehmen, weil sie die steuerliche Belastung nicht auf die Verkaufspreise aufschlagen wollten, seien außerdem zwangsläufig wirtschaftliche Grenzen gesetzt.

29 Die Französische Republik trägt vor, die fragliche nationale Regelung verstoße nicht gegen Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/59. Diese Vorschrift stelle keinen allgemeinen Grundsatz auf, wonach die Preise von den Herstellern und den Einführern frei festgesetzt würden. Der Gerichtshof möge die Auslegung, die er dieser Bestimmung gegeben habe, überdenken. Denn anders als mit der Richtlinie 92/49, die die Harmonisierung der Voraussetzungen für den Zugang zu selbständigen Tätigkeiten und für deren Ausübung betreffe, solle mit der Richtlinie 95/59 nur der Teil der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten harmonisiert werden, der die Verbrauchsteuern betreffe. Zwar könne bei der Harmonisierung der Voraussetzungen für die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit ein Grundsatz der freien Preisbestimmung oder der Tariffreiheit vorgesehen werden, nicht aber bei der Steuerharmonisierung. Darüber hinaus sei ein solcher Grundsatz im Licht der Warenverkehrsfreiheit des Art. 28 EG auszulegen, der nur solche nationale Preisregelungen verbiete, die eingeführte Erzeugnisse benachteiligten.

30 Jedenfalls falle die fragliche nationale Regelung unter die in Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 95/59 aufgeführten Vorbehalte. Denn zum einen erfasse der Ausdruck „einzelstaatliche Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung" in dieser Bestimmung nationale Preisregelungen sowohl allgemeiner Art als auch, wie hier, spezieller Art. Die Französische Republik tritt daher der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil vom 19. Oktober 2000, Kommission/Griechenland (C-216/98, Slg. 2000, I-8921), entgegen, wonach dieser Ausdruck nicht so ausgelegt werden könne, als behalte er den Mitgliedstaaten eine andere Befugnis als diejenige vor, die allgemeinen einzelstaatlichen Vorschriften zur Eindämmung des Preisanstiegs nach ihrem Ermessen zu erlassen. Zum anderen bezeichne der Ausdruck „einzelstaatliche Rechtsvorschriften über … die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise" nach eben dieser Rechtsprechung einen Preis, der nach Festlegung durch den Hersteller oder Importeur und Billigung durch die staatliche Behörde als Höchstpreis vorgeschrieben sei. Wenn dieser Preis, so die Französische Republik, von der Behörde gebilligt werden müsse, dann müsse diese ihn auch ablehnen können.

31 Hilfsweise trägt die Französische Republik vor, dass die fragliche nationale Regelung durch das in Art. 30 EG genannte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sei. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs könnten die Mitgliedstaaten nationale Bestimmungen anwenden, die den innergemeinschaftlichen Handel einschränkten, um die Gesundheit von Menschen zu schützen, wie aus dem Urteil Kommission/Griechenland hervorgehe. Die fragliche nationale Regelung sei im Hinblick auf dieses Ziel erforderlich und angemessen. Denn es könne nicht durch eine Steuererhöhung erreicht werden, weil diese von den Herstellern und den Einführern nicht zwangsläufig auf die Verkaufspreise aufgeschlagen und damit nicht unbedingt zu einem Verbrauchsrückgang führen würde.

32 Die Festlegung eines Mindestpreises sei ein geeignetes Mittel, um ein hohes Preisniveau aufrechtzuerhalten und so den Tabakkonsum junger Menschen zu verhindern. Dies ergebe sich aus Art. 6 Abs. 2 Buchst. a des WHO-Übereinkommens. Diese Auffassung werde auch durch Nr. 7 der Empfehlung 2003/54 und Nr. 3.3 Abs. 1 des

Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 16. Juli 2008 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und andere Tabakwaren bestätigt.

Würdigung durch den Gerichtshof

33 Wie sich aus dem dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 95/59 ergibt, steht diese im Zusammenhang mit einer Politik der Harmonisierung der Strukturen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren mit dem Ziel, eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den einer gleichen Gruppe angehörenden Kategorien von Tabakwaren zu verhindern und damit die Öffnung der nationalen Märkte der Mitgliedstaaten zu erreichen.

34 Zu diesem Zweck bestimmt Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/59, dass in der Gemeinschaft hergestellte Zigaretten und aus Drittländern eingeführte Zigaretten in jedem Mitgliedstaat einer nach dem Kleinverkaufshöchstpreis einschließlich Zöllen berechneten proportionalen Verbrauchsteuer sowie einer nach Erzeugniseinheit berechneten spezifischen Verbrauchsteuer unterliegen (Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 19).

35 Ferner geht aus dem siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 95/59 hervor, dass die Erfordernisse des freien Wettbewerbs eine freie Preisbildung für alle Gruppen von Tabakwaren bedingen.

36 Insoweit sieht Art. 9 Abs. 1 dieser Richtlinie vor, dass die Hersteller bzw. ihre Vertreter oder Beauftragten in der Gemeinschaft sowie die Einführer aus Drittländern für

jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis frei bestimmen, um sicherzustellen, dass zwischen ihnen tatsächlich Wettbewerb herrscht (Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 20). Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der proportionalen Verbrauchsteuer auf Tabakwaren, d. h. der Kleinverkaufshöchstpreis dieser Erzeugnisse, in allen Mitgliedstaaten denselben Regeln unterliegt. Damit soll auch, wie die Generalanwältin in Nr. 40 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, die Freiheit der genannten Wirtschaftsteilnehmer erhalten bleiben, die es ihnen ermöglicht, aus etwaigen niedrigeren Gestehungspreisen tatsächlich einen Wettbewerbsvorteil zu ziehen.

37 Die Vorgabe eines Kleinverkaufsmindestpreises durch den Staat hat nun aber zur Folge, dass der von den Herstellern und Einführern bestimmte Kleinverkaufshöchstpreis jedenfalls nicht unter diesem verbindlichen Mindestpreis liegen kann. Eine Regelung, die einen solchen Mindestpreis vorschreibt, ist daher geeignet, die Wettbewerbsverhältnisse zu beeinträchtigen, indem bestimmte Hersteller oder Einführer daran gehindert werden, niedrigere Gestehungskosten auszunutzen, um günstigere Kleinverkaufspreise anzubieten.

38 Ein System von Kleinverkaufsmindestpreisen für Tabakwaren kann daher nicht als mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 vereinbar angesehen werden, wenn seine Ausgestaltung es nicht unter allen Umständen ausschließt, dass der Wettbewerbsvorteil, der sich für bestimmte Hersteller oder Einführer solcher Erzeugnisse aus niedrigeren Gestehungskosten ergeben könnte, beeinträchtigt wird und es dadurch zu einer Wettbewerbsverzerrung kommt (vgl. Urteile vom 4. März 2010, Kommission/Österreich, C-198/08, Slg. 2010, I-1645, Randnr. 30, und Kommission/Irland, C-221/08, Slg. 2010, I-1669, Randnr. 41).

39 Die von der vorliegenden Klage betroffene nationale Regelung ist anhand dieser Grundsätze zu prüfen.

40 Die fraglichen Bestimmungen des CGI in Verbindung mit dem Dekret Nr. 2004-975 schreiben den Herstellern und den Einführern einen Kleinverkaufsmindestpreis für in Frankreich verkaufte Zigaretten vor, der 95 % des Durchschnittspreises dieser Erzeugnisse entspricht, und Art. L. 3511-3 Abs. 1 CSP untersagt den Verkauf von Tabakerzeugnissen „zu einem Sonderangebotspreis, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft". In der mündlichen Verhandlung hat die Französische Republik erläutert, dass die Wendung „zu einem Sonderangebotspreis, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft" dahin zu verstehen sei, dass sie einen Preis bezeichne, der unter dem nach Art. 572 Abs. 1 CGI festgelegten Preis liege.

41 Mit dieser Regelung lässt sich nicht unter allen Umständen ausschließen, dass der vorgeschriebene Mindestpreis den Wettbewerbsvorteil beeinträchtigt, der sich für bestimmte Hersteller oder Einführer von Tabakwaren aus niedrigeren Gestehungskosten ergeben könnte. Vielmehr ist, wie die Kommission — von der Französischen Republik unbestritten — in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, eine solche Regelung, die ferner den Mindestpreis in Relation zum Durchschnittspreis am Markt bestimmt, geeignet, eine Aufhebung der Unterschiede zwischen den Preisen der konkurrierenden Erzeugnisse und eine Ausrichtung dieser Preise am teuersten Erzeugnis zu bewirken. Die Regelung beeinträchtigt daher die in Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/59 garantierte Freiheit der Hersteller und der Einführer, ihren Kleinverkaufshöchstpreis zu bestimmen.

42 Darüber hinaus fällt der fragliche Mindestpreis entgegen dem Vorbringen der Französischen Republik nicht unter die Ausnahmeregelung des Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie.

43 Hinsichtlich dieser Bestimmung ist nämlich darauf hinzuweisen, dass der Ausdruck „Preisüberwachung" dahin ausgelegt worden ist, dass damit allgemeine einzelstaatliche Vorschriften gemeint sind, wie z. B. solche zur Eindämmung des Preisanstiegs (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 25 und die dort ange-

führte Rechtsprechung). Der Ausdruck „Einhaltung der vorgeschriebenen Preise“ ist im Rahmen des Systems der Tabakbesteuerung so zu verstehen, dass er einen Preis bezeichnet, der nach Festlegung durch den Hersteller oder Importeur und Billigung durch die staatliche Behörde als Höchstpreis vorgeschrieben ist und als solcher auf allen Ebenen des Vertriebssystems bis hin zum Verkauf an den Verbraucher einzuhalten ist, wobei dieses System der Preisfestsetzung verhindern soll, dass die Integrität der Steuereinnahmen durch die Überschreitung des vorgeschriebenen Preises gefährdet wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Es steht jedoch fest, dass mit der fraglichen nationalen Regelung weder der Preisanstieg eingedämmt noch der Verlust von Steuereinnahmen aufgrund der Überschreitung der von den Herstellern oder den Einführern frei festgesetzten Kleinverkaufshöchstpreise verhindert werden soll.

45 Das WHO-Übereinkommen legt den Vertragsparteien, wie die Generalanwältin in den Nrn. 50 und 51 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, keine konkrete Verpflichtung hinsichtlich der Preispolitik für Tabakerzeugnisse auf, sondern beschreibt nur Möglichkeiten, die Eindämmung des Tabakkonsums betreffende nationale Gesundheitsziele zu berücksichtigen. Denn Art. 6 Abs. 2 dieses Übereinkommens sieht lediglich vor, dass die Vertragsparteien Maßnahmen beschließen oder aufrechterhalten, zu denen die „Umsetzung einer Steuer- und gegebenenfalls einer Preispolitik für Tabakerzeugnisse“ gehören kann.

46 Außerdem lassen sich weder aus der Empfehlung 2003/54 noch aus dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 16. Juli 2008 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und andere Tabakwaren, die im Übrigen nicht verbindlich sind, konkrete Anhaltspunkte hinsichtlich des Rückgriffs auf Mindestpreissysteme entnehmen. Denn die Passagen, auf die sich die Französische Republik beruft, bringen lediglich den Gedanken zum Ausdruck, dass hohe Preise von Tabakerzeugnissen zu einer Verringerung des Tabakkonsums führen.

47 Die Richtlinie 95/59 steht jedenfalls, wie sich aus Randnr. 38 des vorliegenden Urteils ergibt, einer Preispolitik dann nicht entgegen, wenn diese nicht den Zielen der Richtlinie zuwiderläuft, insbesondere dem Ziel, eine Verfälschung des Wettbewerbs zwischen den einer gleichen Gruppe angehörenden Kategorien von Tabakwaren auszuschließen.

48 Die Französische Republik macht auch geltend, dass die fragliche Mindestpreisregelung durch das in Art. 30 EG vorgesehene Ziel des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sei. Die Anhebung der Steuern könne keine hinreichend hohen Preise der Tabakwaren garantieren, weil sie von den Herstellern und den Einführern unter Verzicht auf einen Teil ihrer Gewinnmarge oder sogar unter Inkaufnahme von Verlusten aufgefangen werden könne.

49 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 30 EG nicht dahin verstanden werden kann, dass er andere als die in den Art. 28 EG und 29 EG genannten Maßnahmen der mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkung und Maßnahmen gleicher Wirkung zuließe (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2002, Kommission/Frankreich, C-302/00, Slg. 2002, I-2055, Randnr. 33). Im vorliegenden Fall hat die Kommission aber keine Verletzung dieser letztgenannten Vorschriften geltend gemacht.

50 Gleichwohl hindert die Richtlinie 95/59 die Französische Republik nicht daran, die Eindämmung des Tabakkonsums, die dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit entspricht, weiterzuverfolgen.

51 Wie nämlich im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2002/10 — mit der die Richtlinie 95/59 zuletzt geändert wurde, wobei Art. 9 allerdings seine ursprüngliche Fassung behielt — erwähnt, verlangt der EG-Vertrag, insbesondere Art. 152 Abs. 1 Unterabs. 1 EG, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird.

52 In diesem Erwägungsgrund heißt es auch, dass die Höhe der Steuern ein wichtiger Faktor für den Preis von Tabakwaren ist und dass dieser wiederum Auswirkungen auf die Rauchgewohnheiten der Verbraucher hat. Außerdem hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Steuervorschriften bei Tabakwaren ein wichtiges und wirksames Instrument zur Bekämpfung des Konsums dieser Waren und damit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit darstellen (Urteil vom 5. Oktober 2006, Valeško, C-140/05, Slg. 2006, I-10025, Randnr. 58) und dass das Ziel, sicherzustellen, dass für diese Waren hohe Preise festgesetzt werden, in angemessener Weise durch eine erhöhte Besteuerung der Tabakwaren verfolgt werden kann, da sich die Verbrauchsteuererhöhungen früher oder später in einer Erhöhung der Kleinverkaufspreise niederschlagen müssen, ohne dass dies den Grundsatz der freien Preisfestsetzung antasten würde (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 31).

53 Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten, wenn sie definitiv ausschließen möchten, dass die Hersteller oder die Einführer — auch vorübergehend — die Auswirkung der Steuern auf den Kleinverkaufspreis von Tabakwaren dadurch auffangen, dass sie diese nicht kostendeckend verkaufen, insbesondere frei, den Verkauf von Tabakwaren zu einem Preis, der unter der Summe der Gestehungskosten und der Gesamtheit der Abgaben liegt, zu verbieten, dabei aber den Herstellern und Einführern gleichzeitig zu ermöglichen, aus etwaigen niedrigeren Gestehungskosten tatsächlich einen Wettbewerbsvorteil zu ziehen (vgl. Urteile Kommission/Österreich, Randnr. 43, und Kommission/Irland, Randnr. 55).

54 Nach alledem ist der Klage der Kommission stattzugeben.

55 Demnach ist festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59 verstoßen hat, dass sie ein System von Kleinverkaufsmindestpreisen für in Frankreich in den Verkehr gebrachte Zigaretten sowie ein Verbot, Tabakerzeugnisse „zu einem Sonderangebotspreis zu verkaufen, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft“, erlassen und beibehalten hat.

Kosten

56 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer in der durch die Richtlinie 2002/10/EG des Rates vom 12. Februar 2002 geänderten Fassung verstoßen, dass sie ein System von Kleinverkaufsmindestpreisen für in Frankreich in den Verkehr gebrachte Zigaretten sowie ein Verbot, Tabakerzeugnisse „zu einem Sonderangebotspreis zu verkaufen, der den Zielen der öffentlichen Gesundheit zuwiderläuft", erlassen und beibehalten hat.**

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten.**

Unterschriften