DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. marts 2010 *

I sag C-197/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 14. maj 2008,

Europa-Kommissionen ved R. Lyal og W. Mölls, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues, J.-S. Pilczer, J.-C. Gracia og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, J.N. Cunha Rodrigues, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus og A. Arabadjiev (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. juni 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40), som

ændret ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 2002 (EFT L 46, s. 26, herefter »direktiv 95/59«), idet den har vedtaget og opretholdt et system med minimumsdetailsalgspriser for cigaretter, der overgår til frit forbrug i Frankrig, samt et forbud mod at sælge disse tobaksvarer »til en tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed«.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Betragtning to, tre og syv til direktiv 95/59 har følgende ordlyd:

»(2) Målet med [EF-]traktaten er at skabe en økonomisk union, som medfører en sund konkurrence, og som har de samme kendetegn som et internt marked; med hensyn til forarbejdet tobak forudsætter gennemførelsen af dette mål, at medlemsstaternes forbrugsbeskatning af varer fra denne sektor ikke fordrejer konkurrencen og ikke hindrer den frie bevægelighed i Fællesskabet.

(3) For så vidt angår forbrugsafgifter, bør strukturharmoniseringen navnlig have den virkning, at konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe, ikke fordrejes som følge af beskatning, og at medlemsstaternes nationale markeder åbnes.

[…]

(7) Af konkurrencehensyn skal der være fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak.«

3 Det bestemmes i dette direktivs artikel 2, stk. 1:

»Som forarbejdet tobak betragtes:

a) cigaretter

b) cigarer og cigarillos

c) røgtobak

— finskåren tobak til rulning af cigaretter

— anden røgtobak

som defineret i artikel 3-7.«

4 Artikel 8 i direktiv 95/59 bestemmer:

»1. Cigaretter fremstillet inden for Fællesskabet og cigaretter indført fra tredjelande pålægges i hver medlemsstat en proportional forbrugsafgift, som udregnes efter den maksimale detailsalgspris inklusive told, såvel som en specifik forbrugsafgift udregnet efter produktenhed.

2. Satsen for den proportionale forbrugsafgift og beløbet for den specifikke forbrugsafgift skal være henholdsvis det samme for alle cigaretter.

[…]«

5 Det bestemmes i dette direktivs artikel 9, stk. 1:

»Som fabrikant betragtes enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, der forarbejder tobak til tobaksvarer med henblik på detailsalg.

Fabrikanter eller eventuelt deres repræsentanter eller befuldmægtigede i Fællesskabet samt importører fra tredjelande fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer og for hver enkelt af de medlemsstater, hvori de skal overgå til frit forbrug.

Den i andet afsnit omhandlede bestemmelse kan dog ikke være til hinder for anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser, såfremt de er forenelige med fællesskabsforskrifterne.«

6 Det nævnte direktivs artikel 16 bestemmer:

»1. Størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter fastsættes med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der foreligger den 1. januar hvert år, første gang den 1. januar 1978.

2. Forbrugsafgiftens specifikke element kan ikke være under 5% eller over 55% af det samlede afgiftsbeløb, der fremkommer ved en sammenlægning af den proportionale forbrugsafgift, den specifikke forbrugsafgift og den omsætningsafgift, der opkræves på disse cigaretter.

[…]

5. Medlemsstaterne kan opkræve en minimumspunktafgift på cigaretter, der sælges til en lavere pris end detailsalgsprisen for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse, såfremt denne punktafgift ikke overstiger den punktafgift, der opkræves for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse.«

7 Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne (EFT L 316, s. 8) og Rådets direktiv 92/80/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af afgifterne på andre former for forarbejdet tobak end cigaret-

ter (EFT L 316, s. 10), som ændret ved Rådets direktiv 2003/117/EF af 5. december 2003 (EUT L 333, s. 49), fastsætter minimumssatserne og/eller minimumsbeløbene for en samlet punktafgift på henholdsvis cigaretter og andre former for forarbejdet tobak. Direktiv 92/80 indeholder også visse bestemmelser om punktafgiftsstrukturen for cigaretter.

8 Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning, der blev undertegnet i Genève den 21. maj 2003 (herefter »WHO-rammekonventionen«), er godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 2004/513/EF af 2. juni 2004 (EUT L 213, s. 8). Artikel 6 i denne konvention bærer overskriften »Pris- og skattemæssige foranstaltninger til begrænsning af efterspørgsel efter tobak« og foreskriver følgende:

»1. Parterne anerkender, at pris- og skattemæssige foranstaltninger er et effektivt og væsentligt middel til at begrænse tobaksrygning blandt en række befolkningsgrupper, især unge.

2. Uden at dette berører parternes suveræne ret til at fastlægge og etablere deres skattepolitik, skal alle parter tage hensyn til deres nationale sundhedsmål med hensyn til tobakskontrol og, når dette er relevant, vedtage eller fastholde foranstaltninger, som kan omfatte:

a) gennemførelse af skattepolitik og, når dette er relevant, prispolitik for tobaksprodukter med henblik på at bidrage til de sundhedsmål, der er rettet mod at begrænse tobaksforbrug […]

[…]«

Nationale bestemmelser

9 Code général des impôts (skatteloven, herefter »CGI«) regulerer bl.a. afgifter på tobaksvarer i Frankrig. CGI's artikel 572, stk. 1, blev ændret ved artikel 38, stk. 2, i lov nr. 2004-806 af 9. august 2004 om den offentlige sundhedspolitik (JORF af 11.8.2004, s. 14277). Den nævnte artikel 572, stk. 1, som ændret, bestemmer:

»Detailprisen på hver enkelt vare for 1 000 vareenheder eller 1 000 gram er den samme i hele landet og fastsættes frit af fabrikanterne eller deres autoriserede leverandører. Prisen finder anvendelse efter at være blevet godkendt på betingelser fastsat ved dekret efter høring af Conseil d'État. Detailprisen på cigaretter for 1 000 vareenheder kan dog ikke godkendes, hvis den er lavere end den gennemsnitspris for disse varer, der følger af anvendelsen af den ved dekret fastsatte procentsats.«

10 I henhold til artikel 1 i dekret nr. 2004-975 af 13. september 2004, vedtaget til gennemførelse af skattelovens artikel 572, stk. 1 (JORF af 18.9.2004, s. 16264), »fastsættes den procentsats, der henvises til i [CGI's] artikel 572, stk. 1, til 95«.

11 CGI's artikel 572 a blev ændret ved artikel 30, stk. 2, i lov nr. 2005-1719 af 30. december 2005, finansloven for 2006 (JORF af 31.12.2005, s. 20597). Den nævnte artikel 572 a, som ændret, bestemmer:

»Detailsalgsprisen på varer, der sælges af de i artikel 568, stk. 1, nævnte detailhandlere, og varer, der leveres til rejsende af de forhandlere, som er angivet i denne artikels stk. 4, fastsættes frit, idet denne pris dog ikke må være lavere end den ved bekendtgørelse godkendte detailpris for 1 000 vareenheder eller 1 000 gram. […]«

12 Code de la santé publique (lov om offentlig sundhed, herefter »CSP«) indeholder bl.a. bestemmelser om bekæmpelse af tobaksrygning. CSP's artikel L. 3511-1, som ændret ved bekendtgørelse nr. 2006-596 af 23. maj 2006 (JORF af 25.5.2006, s. 7791), bestemmer:

»Som tobaksvarer betragtes varer bestemt til at kunne ryges, indtages, tygges på eller suttes på, når de helt eller delvist består af tobak, og varer bestemt til at kunne ryges, selv om de ikke indeholder tobak, bortset fra varer bestemt til medicinsk behandling, i henhold til [CGI's] artikel 564 i, stk. 3, nr. 2.

Som ingrediens betragtes ethvert andet stof eller enhver anden bestanddel end blade og andre naturlige eller uforarbejdede dele af tobaksplanten, som anvendes til fremstilling eller forarbejdning af en tobaksvare, og som stadig er indeholdt i den færdige vare, om end i en ændret form, herunder papiret, filtret, sværten eller limen.«

13 CSP's artikel L. 3511-3, stk. 1, i den version, der var gældende den 4. september 2006, hvor fristen fastsat i den begrundede udtalelse nævnt i denne doms præmis 17 udløb — hvilken version fremgår af den i denne doms præmis 9 nævnte lov nr. 2004-806 — har følgende ordlyd:

»Enhver direkte eller indirekte propaganda eller reklame for tobak, tobaksvarer eller ingredienser som defineret i artikel L. 3511-1, stk. 2, og enhver gratis udlevering af eller ethvert salg af en tobaksvare til en tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed, er forbudt.«

14 CSP's bestemmelser om bekæmpelse af tobaksrygning er strafbelagte efter lovens artikel L. 3512-1 — L. 3512-4.

Den administrative procedure

15 Den 21. marts 2005 tilsendte Kommissionen Den Franske Republik en åbningsskrivelse, hvori den anførte, at det i fransk lovgivning indførte system med minimumsdetailsalgspriser for cigaretter og forbuddet mod, at tobakspriser fastsættes »til en tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed«, er uforeneligt med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59.

16 Den Franske Republik gav i sin svarskrivelse af 29. juli 2005 udtryk for sin opfattelse af, at denne lovgivning er berettiget af hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed som omhandlet i artikel 30 EF.

17 Kommissionen sendte den 4. juli 2006 en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt sit synspunkt og opfordrede den nævnte medlemsstat til at efterkomme sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59 inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af den nævnte begrundede udtalelse.

18 Kommissionen har anlagt det foreliggende søgsmål, idet den på baggrund af Den Franske Republiks svarskrivelser af 5. oktober og 22. december 2006 fortsat fandt situationen utilfredsstillende.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

19 Kommissionen har anført, at direktiv 95/59 har som mål at sikre en sund konkurrence, der ikke fordrejes som følge af beskatning, med henblik på at opnå, at medlemsstaternes nationale markeder åbnes. Direktivets artikel 9, stk. 1, sikrer, at beregningen af punktafgiften er underlagt de samme principper i alle medlemsstaterne, og forhindrer, at nationale bestemmelser om prisfastsættelse kan bringe opnåelsen af disse mål i fare. Det følger utvetydigt af denne bestemmelses ordlyd og formål, at den forbyder, at der foreskrives minimumsdetailsalgspriser. Sådanne foreskrevne priser ville nemlig bevirke en udligning af de prisforskelle, der måtte være mellem forskellige varer grundet forhold, som påvirker de forskellige fabrikanters prisfastsættelse. Som følge heraf ville vareudvekslingen mellem medlemsstaterne blive fordrejet. Der ville nemlig i de medlemsstater, hvor minimumspriser måtte være foreskrevet, blive lagt en dæmper på indførsel af varer, hvis nettopris (uden afgifter) er lavere end den pris, som varer af lignende art udbydes til i disse medlemsstater.

20 Kommissionen har henvist til, at den franske afgiftsordning for cigaretter foreskriver en minimumspris svarende til 95% af gennemsnitsprisen på cigaretter, at lavere detailsalgspriser på cigaretter ikke kan godkendes, og at priser skal være godkendt for at måtte bringes i anvendelse. Følgelig kan fabrikanter og importører ikke frit fastsætte de maksimale detailsalgspriser for deres varer, da den maksimale pris under alle omstændigheder ikke kan være lavere end den foreskrevne minimumspris. Derfor er den nævnte afgiftsordning for cigaretter uforenelig med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59.

21 Desuden overlader de omhandlede bestemmelser i CSP de franske myndigheder en skønsmargin til at forbyde detailsalg af forarbejdet tobak til en fast pris og forhindrer

således fabrikanter eller importører i frit at fastsætte de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer. Begrebet »tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed« i CSP's artikel L. 3511-3 er ikke defineret ved den nationale lovgivning og giver således hverken de erhvervsdrivende mulighed for på en tilstrækkelig klar og tydelig måde at få kendskab til deres rettigheder og deres pligter eller de nationale retter mulighed for at sikre overholdelsen heraf. Dette begreb er derfor i strid med hensynet til retssikkerheden og retsbeskyttelsen.

22 Efter Kommissionens opfattelse er den omstændighed, at Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje »skadesforsikringsdirektiv«) (EFT L 228, s. 1) indeholder et princip om fri prisfastsættelse, ikke ensbetydende med, at et lignende princip, som klart følger af en anden fællesskabsbestemmelse, nemlig artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, skal anses for ikke at finde anvendelse.

23 Kommissionen har desuden anført, at forbuddene fastsat i henholdsvis sidstnævnte bestemmelse og artikel 28 EF kan overlappe hinanden, men at artikel 9 i direktiv 95/59 er en selvstændig regel i en afledt retsakt, som tjener sit eget formål i den sammenhæng, hvori den indgår i det nævnte direktiv, og hvis anvendelse ikke begrænses i tilfælde, hvor artikel 28 EF også er overtrådt.

24 Denne institution finder ikke, at artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 95/59, hvorved der tages forbehold for anvendelsen af »nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet« og for »nationale lovgivninger om […] overholdelse af fastsatte priser«, rejser tvivl om vurderingen af, at den omhandlede franske lovgivning er til hinder for den frie fastsættelse af de maksimale salgspriser for tobaksvarer.

25 Kommissionen har anført, at hensyntagen til den offentlige sundhed som omhandlet i artikel 30 EF ikke kan begrunde den påståede overtrædelse af fællesskabsretten i denne sag. Lovligheden af nationale foranstaltninger inden for et område, der er harmoniseret på fællesskabsplan, skal nemlig alene bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret, som giver adgang til at fravige de grundlæggende frihedsrettigheder. For så vidt som beskyttelsen af den offentlige sundhed kan varetages gennem fastsættelse af høje salgspriser på forarbejdet tobak, kan dette hensyn under alle omstændigheder varetages fuldt ud gennem tilpasning af skattepolitikken. I øvrigt blev der taget hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed under udarbejdelsen og revisionen af fællesskabsdirektiverne om harmonisering af området for punktafgift på tobaksvarer, uden at princippet om fri prisfastsættelse blev afskaffet. Et system med minimumspriser kan derimod have en fatal indvirkning på sundhedsbeskyttelsen, fordi systemet, idet det sikrer producenternes avance, giver dem supplerende indtægter, som kan bruges til at øge salget af forarbejdet tobak.

26 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59 stemmer desuden overens med WHO-rammekonventionen. Dels forpligter denne rammekonvention ikke de kontraherende parter til at anvende minimumspriser. Dels overlader den ikke medlemsstaterne en valgmulighed, som kan gøres gældende mod Fællesskabet, mellem anvendelsen af skattepolitik og anvendelsen af prispolitik, idet forholdet herimellem ifølge rammekonventionens artikel 35, stk. 2, er et internt fællesskabsanliggende.

27 Endvidere mener Kommissionen, at de udsagn i Rådets henstilling 2003/54/EF af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning (EFT 2003 L 22, s. 31), som Den Franske Republik henviser til, ikke er bindende og under alle omstændigheder ikke kan fortolkes som en tilskyndelse til overtrædelse af artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59. Rapporten af 16. juli 2008 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om punktafgiftsstruktu-

ren og -satserne for cigaretter og andre forarbejdede tobaksvarer (KOM(2008) 460 endelig), som den nævnte medlemsstat også har påberåbt sig, omhandler i øvrigt beskatning som et led i en overordnet forebyggelses- og oplysningsstrategi rettet mod tobaksforbruget.

28 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at medlemsstaterne godt kan fastholde høje priser på tobaksvarer ved at øge beskatningen af disse varer på en måde, der stemmer overens med, hvad der forudsættes i de relevante direktiver. Disse direktiver fastsætter ikke nogen maksimal afgiftsbyrde. Medlemsstaterne kan derfor altid sørge for at opnå det ønskede prisniveau ved at regulere afgiftsandelen af den endelige pris. Der vil desuden nødvendigvis være økonomiske grænser for fabrikanternes tabsevne og dermed forbundne villighed til ikke at overvælte afgiftsbyrden på salgspriserne.

29 Den Franske Republik har fastholdt, at den omhandlede lovgivning ikke er i strid med artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/59. Medlemsstaten er af den opfattelse, at denne bestemmelse ikke opstiller et almindeligt princip, hvorefter fabrikanterne og importørerne frit kan fastsætte priserne. Medlemsstaten opfordrer Domstolen til at genoverveje sin fortolkning af den nævnte bestemmelse, hvad dette angår. I modsætning til f.eks. direktiv 92/49, som har til formål at harmonisere betingelserne for adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, kan direktiv 95/59 nemlig kun harmonisere det aspekt af medlemsstaternes lovgivninger, der vedrører punktafgift. Hvis der kan være et princip om fri prisfastsættelse og fri tariffastsættelse knyttet til harmoniseringen af betingelserne for adgangen til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, kan det ifølge den nævnte medlemsstat imidlertid ikke være knyttet til afgiftsharmoniseringen. Desuden bør et sådant princip fortolkes i lyset af reglerne om frie varebevægelser i artikel 28 EF, som er begrænset til at forbyde nationale lovgivninger vedrørende priser, der forfordeler indførte varer.

30 Den Franske Republik mener desuden, at den omhandlede nationale lovgivning under alle omstændigheder henhører under det forbehold, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 95/59. Dels sigter bestemmelsen med udtrykket »nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet« nemlig til en national lovgivning vedrørende priser af såvel generel som af konkret art, såsom den omhandlede. Denne medlemsstat anfægter således Domstolens retspraksis på grundlag af dom af 19. oktober 2000, Kommissionen mod Grækenland (sag C-216/98, Sml. I, s. 8921), hvorefter dette udtryk ikke kan fortolkes således, at medlemsstaterne har en diskretionær beføjelse til at fastsatte andet end nationale bestemmelser af generel art til bekæmpelse af prisstigninger. Dels følger det af samme retspraksis, at udtrykket »nationale lovgivninger om […] overholdelse af fastsatte priser« betegner en pris, som — når den er bestemt af fabrikanten eller importøren og godkendt af den offentlige myndighed, fastsættes som en maksimal pris. Den Franske Republik er imidlertid af den opfattelse, at hvis denne pris skal godkendes af den offentlige myndighed, skal denne også kunne afvise prisen.

31 Subsidiært har denne medlemsstat påstået, at den omhandlede nationale lovgivning er berettiget af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed indeholdt i artikel 30 EF. Den nævnte medlemsstat har med henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland anført, at Domstolens retspraksis nemlig tillader medlemsstaterne at anvende nationale bestemmelser, som begrænser samhandelen i Fællesskabet med henblik på at beskytte menneskers sundhed. Den omhandlede nationale lovgivning er nødvendig og forholdsmæssig i forhold til dette formål. Det kan nemlig ikke opnås ved hjælp af en afgiftsforhøjelse, da producenterne og importørerne ikke nødvendigvis vil overvælte forhøjelsen på salgsprisen, hvorfor forhøjelsen ikke nødvendigvis ville nedsætte forbruget.

32 Den Franske Republik er af den opfattelse, at fastsættelse af en minimumspris er et middel egnet til at opretholde et højt prisniveau og derved til at forebygge tobaksforbrug blandt de helt unge. Dette følger af artikel 6, stk. 2, litra a), i WHO-rammekonventionen. Denne medlemsstat finder også belæg for sin opfattelse i punkt 7 i henstilling 2003/54 og punkt 3.3, stk. 1, i rapporten af 16. juli 2008 fra Kommissionen

til Europa-Parlamentet og Rådet om punktafgiftsstrukturen og -satserne for cigaretter og andre forarbejdede tobaksvarer.

Domstolens bemærkninger

33 Indledningsvis bemærkes, at det følger af betragtning tre til direktiv 95/59, at direktivet falder inden for rammerne af en harmoniseringspolitik vedrørende punktafgiftsstrukturen for forarbejdet tobak og har til formål at undgå, at konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe, fordrejes, og at medlemsstaternes nationale markeder åbnes.

34 Med henblik herpå fastsættes det i dette direktivs artikel 8, stk. 1, at cigaretter fremstillet inden for Fællesskabet og cigaretter indført fra tredjelande i hver medlemsstat pålægges en proportional forbrugsafgift, som udregnes efter den maksimale detailsalgspris inklusive told, såvel som en specifik forbrugsafgift udregnet efter produktenhed (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 19).

35 Det fremgår desuden af betragtning syv til direktiv 95/59, at der af konkurrencehensyn skal være fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak.

36 I denne forbindelse bestemmes det i dette direktivs artikel 9, stk. 1, at fabrikanter eller eventuelt deres repræsentanter eller befuldmægtigede i Fællesskabet samt importører

fra tredjelande frit fastsætter de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer for at sikre en effektiv konkurrence mellem dem (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 20). Denne bestemmelse har til formål at sikre, at den forholdsmæssige beregning af punktafgiften på tobaksvarer er underlagt de samme principper i alle medlemsstaterne, nemlig fastsættelse af maksimale detailsalgspriser på disse varer. Som generaladvokaten har anført i punkt 40 i forslaget til afgørelse, har bestemmelsen endvidere til formål at sikre de ovennævnte erhvervsdrivende den frihed, der gør det muligt for dem at få fuldt udbytte af den konkurrencemæssige fordel, der eventuelt måtte følge af en lavere kostpris.

37 Offentlige myndigheders fastsættelse af en minimumsdetailsalgspris bevirker imidlertid, at producenterne og importørerne under alle omstændigheder ikke kan fastsætte en maksimal detailsalgspris, som er lavere end den obligatoriske minimumspris. En lovgivning, hvorved der fastsættes en sådan minimumspris, kan derfor gøre indgreb i konkurrencen ved at hindre nogle producenter eller importører i at drage fordel af lavere kostpriser ved at have mere fordelagtige detailsalgspriser.

38 Følgelig kan et system med minimumsdetailsalgspriser på tobaksvarer ikke anses for foreneligt med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, for så vidt som det ikke er indrettet således, at det ikke under nogen omstændigheder gør indgreb i den konkurrencemæssige fordel, der for visse producenter eller importører af sådanne varer kan følge af en lavere kostpris, og det følgelig ikke fordrejer konkurrencen (jf. domme af 4.3.2010, sag C-198/08, Kommissionen mod Østrig, trykt i nærværende Samling af Afgørelser, præmis 30, og sag C-221/08, Kommissionen mod Irland, trykt i nærværende Samling af Afgørelser, præmis 41).

39 Den nationale lovgivning, der er omhandlet i denne sag, skal undersøges i lyset af disse principper.

40 De omhandlede bestemmelser i CGI, sammenholdt med dekret nr. 2004-975, pålægger producenterne og importørerne en minimumsdetailsalgspris på cigaretter i Frankrig, som svarer til 95% af gennemsnitsprisen på disse varer, og CSP's artikel L. 3511-3, stk. 1, forbyder ethvert salg af en tobaksvare til en »tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed«. Den Franske Republik præciserede under retsmødet, at begrebet »tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed« skal forstås som angivende enhver pris, der er lavere end den pris, der følger af CGI's artikel 572, stk. 1.

41 Det kan efter denne ordning under alle omstændigheder ikke udelukkes, at den foreskrevne minimumspris gør indgreb i den konkurrencemæssige fordel, der for visse producenter eller importører af tobaksvarer kan følge af en lavere kostpris. Som Kommissionen bemærkede under retsmødet, uden at det blev bestridt af Den Franske Republik, kan en sådan ordning, som desuden fastsætter minimumsprisen på grundlag af den faktiske gennemsnitspris på markedet, derimod bevirke, at prisforskellene mellem konkurrerende varer udlignes, og at priserne går i retning af prisen på den dyreste vare. Den nævnte ordning gør derfor indgreb i den frihed til at fastsætte maksimale detailsalgspriser, som producenter og importører sikres ved artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/59.

42 I modsætning til, hvad Den Franske Republik har påstået, henhører den omhandlede ordning med minimumspriser desuden ikke under den undtagelsesadgang, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, tredje afsnit.

43 Om denne bestemmelse bemærkes for det første, at udtrykket »kontrol med prisniveauet« er blevet fortolket således, at det omfatter nationale bestemmelser af generel art som f.eks. bestemmelser til bekæmpelse af prisstigninger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 25 og den deri nævnte

retspraksis). For det andet skal udtrykket »overholdelse af fastsatte priser«, når det anvendes i forbindelse med en tobaksafgiftsordning, forstås som angivende en pris, der — når den først er blevet fastsat af fabrikanten eller importøren og er blevet godkendt af den offentlige myndighed — er pålagt som bindende maksimal pris og som sådan skal overholdes af alle led i forhandlerkæden frem til salget til forbrugeren, og denne prisfastsættelsesmetode indebærer, at man forhindrer tab af afgiftsindtægter som følge af afvigelser fra den fastsatte pris (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det er imidlertid ubestridt, at den omhandlede nationale lovgivning hverken har til formål at bekæmpe prisstigninger eller at forhindre tab af afgiftsindtægter som følge af afvigelser fra den af producenterne eller importørerne frit fastsatte maksimale detailsalgspris.

45 Som generaladvokaten har anført i punkt 50 og 51 i forslaget til afgørelse, pålægger WHO-rammekonventionen ikke de kontraherende parter nogen konkret forpligtelse med hensyn til deres prispolitik for tobaksvarer og beskriver kun en række handlemuligheder med henblik på hensyntagen til nationale mål på sundhedsområdet vedrørende bekæmpelse af tobaksrygning. I denne rammekonventions artikel 6, stk. 2, er det alene fastsat, at de kontraherende parter vedtager eller fastholder foranstaltninger, »som kan omfatte« gennemførelse af skattepolitik og, »når dette er relevant«, prispolitik for tobaksvarer.

46 Tilsvarende kan der ikke udledes nogen konkret forpligtelse til at anvende systemer med minimumspriser hverken af henstilling 2003/54 eller af rapporten af 16. juli 2008 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om punktafgiftsstrukturen og -satserne for cigaretter og andre forarbejdede tobaksvarer, som i øvrigt ikke har bindende virkning. Passagerne i disse tekster, som Den Franske Republik henviser til, er nemlig blot udtryk for den opfattelse, at høje priser på tobaksvarer begrænser forbruget.

47 Som det fremgår af denne doms præmis 38, er direktiv 95/59 ikke til hinder for en prispolitik, når denne ikke modarbejder det nævnte direktivs mål, navnlig det, der handler om ikke at fordreje konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe.

48 Den Franske Republik har også anført, at den omhandlede ordning med minimumspriser er berettiget af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og liv som omhandlet i artikel 30 EF. Ifølge denne medlemsstat kan et forhøjet afgiftsniveau ikke sikre tilstrækkeligt høje priser på tobaksvarer, fordi producenterne eller importørerne kan udligne en sådan forhøjelse ved at give afkald på en del af deres fortjeneste og ved endog at sælge med tab.

49 Hertil bemærkes, at artikel 30 EF ikke kan forstås således, at den tillader andre foranstaltninger end kvantitative restriktioner ved indførsel og udførsel og foranstaltninger med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF (jf. i denne retning dom af 27.2.2002, sag C-302/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2055, præmis 33). I denne sag har Kommissionen imidlertid ikke påberåbt sig en overtrædelse af sidstnævnte bestemmelser.

50 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Den Franske Republik, uanset direktiv 95/59, fortsat kan bekæmpe tobaksrygning, hvilket indgår i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.

51 Således som det i øvrigt fremgår af syvende betragtning til direktiv 2002/10, hvorved direktiv 95/59/EF senest er blevet ændret, men hvis artikel 9 forblev uændret, er det i henhold til EF-traktaten og særligt artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF kun ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

52 Det præciseres også i selv samme betragtning, at afgiftsniveauet er en vigtig faktor for prisen på tobaksvarer, som igen har indflydelse på forbrugernes rygevaner. Tilsvarende har Domstolen allerede fastslået, at skattelovgivningen, når det drejer sig om tobaksvarer, udgør et vigtigt og effektivt middel til at bekæmpe forbruget af disse varer og følgelig til beskyttelse af den offentlige sundhed (dom af 5.10.2006, sag C-140/05, Valeško, Sml. I, s. 10025, præmis 58), og at hensynet til høje priser på tobaksvarer i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved en forhøjet beskatning af disse varer, idet forhøjelserne af punktafgifter før eller siden vil blive overvæltet på detailsalgspriserne, uden at princippet om en fri prisfastsættelse derved tilsidesættes (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 31).

53 Hvis medlemsstaterne endelig ønsker at afskære enhver mulighed for producenterne eller importørerne for endog blot midlertidigt at afbøde afgifternes indvirkning på detailsalgspriserne på forarbejdet tobak ved at sælge den med tab, står det dem desuden frit for bl.a. at forbyde salg af tobaksvarer til en lavere pris end summen af kostprisen og afgifterne som helhed, idet de således faktisk giver producenterne og importørerne mulighed for at nyde den konkurrencemæssige fordel ved eventuelt lavere kostpriser (jf. dommene i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 43, og i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 55).

54 Det følger af de foregående betragtninger som helhed, at Kommissionen bør gives medhold i sagen.

55 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, idet den har vedtaget og opretholdt et system med minimumsdetailsalgspriser for cigaretter, der overgår til frit forbrug i Frankrig, samt et forbud mod at sælge disse tobaksvarer »til en tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed«.

Sagens omkostninger

56 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift, som ændret ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 2002, idet den har vedtaget og opretholdt et system med minimumsdetailsalgspriser for cigaretter, der overgår til frit forbrug i Frankrig, samt et forbud mod at sælge disse tobaksvarer »til en tilbudspris, der er i strid med hensynet til den offentlige sundhed«** .

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter