ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

4 maart 2010 *

In zaak C-197/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 14 mei 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Lyal en W. Mölls als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, J.-S. Pilczer en J.-C. Gracia alsook door B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 juni 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 2009,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door de invoering en handhaving van een stelsel van minimumprijzen voor de kleinhandelsverkoop van in Frankrijk in de handel gebrachte sigaretten alsmede van een verbod op de verkoop van tabaksproducten „tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs", de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40), zoals gewijzigd bij richtlijn

2002/10/EG van de Raad van 12 februari 2002 (PB L 46, blz. 26; hierna: „richtlijn 95/59").

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

2 De tweede, de derde en de zevende overweging van de considerans van richtlijn 95/59 luiden:

„(2) Overwegende dat het [EG-]Verdrag gericht is op de totstandbrenging van een economische unie waarin gezonde mededinging bestaat en waarvan de kenmerken analoog zijn aan die van een binnenlandse markt; dat de verwezenlijking van dit doel met betrekking tot de sector tabaksfabrikaten veronderstelt dat de in de lidstaten op het verbruik van producten van deze sector geheven belasting zodanig wordt toegepast dat de mededingingsvoorwaarden niet worden vervalst en het vrije verkeer van deze producten binnen de Gemeenschap niet wordt belemmerd;

(3) Overwegende dat, wat de accijnzen betreft, de harmonisatie van de structuren in het bijzonder tot gevolg moet hebben dat de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren, niet vervalst wordt door de invloed van de belastingheffing en dat zodoende de openstelling van de nationale markten van de lidstaten wordt verwezenlijkt;

[…]

(7) Overwegende dat de eisen inzake de mededinging een regeling impliceren waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand worden gebracht".

3 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Als tabaksfabrikaten worden beschouwd:

a) sigaretten,

b) sigaren en cigarillo's,

c) rooktabak:

— tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten;

— andere soorten rooktabak,

zoals gedefinieerd in de artikelen 3 tot en met 7."

4 Artikel 8 van richtlijn 95/59 luidt:

„1. In elke lidstaat wordt op in de Gemeenschap vervaardigde en op uit derde landen ingevoerde sigaretten een evenredige accijns geheven die berekend is over de maximumkleinhandelsverkoopprijs, met inbegrip van de douanerechten, alsmede een specifieke accijns welke berekend wordt per eenheid product.

2. Het heffingspercentage van de evenredige accijns en het bedrag van de specifieke accijns moeten voor alle sigaretten dezelfde zijn.

[…]"

5 Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Als fabrikant wordt beschouwd, de in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of de rechtspersoon die tabak verwerkt tot voor verkoop in de kleinhandel gerede producten.

De fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Gemeenschap alsmede de importeurs van fabrikaten uit derde landen stellen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijs vast van elk van hun producten voor iedere lidstaat waar deze tot verbruik worden uitgeslagen.

De bepaling van de tweede alinea mag echter geen beletsel vormen voor de toepassing van de wettelijke regelingen van de lidstaten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen, voor zover deze verenigbaar zijn met de communautaire voorschriften."

6 Artikel 16 van deze richtlijn luidt:

„1. Het bedrag van de specifieke accijns op sigaretten wordt berekend op basis van sigaretten van de prijsklasse die volgens de op 1 januari van elk jaar, te beginnen met 1 januari 1978, bekende gegevens het meest gevraagd wordt.

2. Het specifieke deel van de accijns mag niet lager zijn dan 5 %, noch hoger dan 55 % van het totale belastingbedrag dat resulteert uit de samentelling van de op deze sigaretten geheven evenredige accijns, specifieke accijns en omzetbelasting.

[…]

5. De lidstaten zijn gemachtigd op sigaretten die verkocht worden voor een prijs die lager is dan de verkoopprijs van de sigaretten uit de meest gevraagde prijsklasse een minimumaccijns te heffen, op voorwaarde dat deze accijns de accijns op sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse niet overschrijdt."

7 De richtlijnen 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten (PB L 316, blz. 8), en 92/80/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op andere tabaksfabrikaten dan sigaretten (PB L 316, blz. 10), zoals gewijzigd bij richtlijn

2003/117/EG van de Raad van 5 december 2003 (PB L 333, blz. 49), stellen de minimumtarieven en/of -bedragen van de totale accijns op sigaretten respectievelijk andere tabaksfabrikaten vast. Richtlijn 92/80 bevat ook een aantal regels betreffende de structuur van de accijns op deze laatste fabrikaten.

8 Bij besluit 2004/513/EG van de Raad van 2 juni 2004 (PB L 213, blz. 8) is de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik, ondertekend te Genève op 21 mei 2003 (hierna: „WHO-overeenkomst"), goedgekeurd namens de Gemeenschap. Artikel 6 van deze overeenkomst, getiteld „Prijs- en belastingmaatregelen ter beperking van de vraag naar tabak", bepaalt het volgende:

„1. De overeenkomstsluitende partijen erkennen dat prijs- en belastingmaatregelen een doeltreffend en belangrijk middel zijn om het tabaksgebruik in verschillende bevolkingsgroepen, met name bij jongeren, terug te dringen.

2. Onverminderd het soevereine recht van de overeenkomstsluitende partijen om hun fiscale beleid te bepalen en uit te werken, zou elke overeenkomstsluitende partij rekening moeten houden met haar nationale doelstellingen van volksgezondheid waar het gaat om de beheersing van het tabaksgebruik, en maatregelen moeten nemen of handhaven, naargelang het geval, die onder meer kunnen bestaan in:

a) de tenuitvoerlegging van een fiscaal beleid en, waar nodig, een prijsbeleid voor tabaksfabrikaten, teneinde bij te dragen tot de gezondheidsdoelstellingen van vermindering van het tabaksgebruik; […]

[…]"

Nationale regeling

9 De code général des impôts (hierna: „CGI") regelt onder meer de belasting op tabak in Frankrijk. Artikel 572, eerste alinea, CGI is gewijzigd bij artikel 38, lid II, van wet nr. 2004-806 van 9 augustus 2004 betreffende het volksgezondheidsbeleid (JORF van 11 augustus 2004, blz. 14277). Genoemd artikel 572, eerste alinea, zoals gewijzigd, bepaalt:

„De kleinhandelsprijs van elk product, uitgedrukt per 1 000 eenheden of per 1 000 gram, geldt voor het gehele grondgebied en wordt vrij bepaald door de fabrikanten en de erkende leveranciers. Hij is van toepassing na te zijn gehomologeerd onder de voorwaarden vastgesteld bij in de Conseil d'État overlegd decreet. De kleinhandelsprijs van sigaretten, uitgedrukt per 1 000 eenheden, kan echter slechts worden gehomologeerd indien hij lager is dan die welke wordt verkregen door op de gemiddelde prijs van die producten een bij decreet vastgesteld percentage toe te passen."

10 Luidens artikel 1 van decreet nr. 2004-975 van 13 september 2004 tot toepassing van de eerste alinea van artikel 572 CGI (JORF van 18 september 2004, blz. 16264), „wordt het in de eerste alinea van artikel 572 [CGI] bedoelde percentage vastgesteld op 95".

11 Artikel 572 bis CGI is gewijzigd bij artikel 30, lid II, van wet nr. 2005-1719 van 30 december 2005, begrotingswet voor 2006 (JORF van 31 december 2005, blz. 20597). Genoemd artikel 572 bis, zoals gewijzigd, bepaalt:

„De kleinhandelsverkoopprijs van de producten die worden verkocht door de in de eerste alinea van artikel 568 vermelde wederverkopers en de producten die aan de reizigers worden geleverd door de in de vierde alinea van dat artikel aangewezen kopers-wederverkopers, wordt vrij bepaald, zonder dat die prijs echter lager kan zijn dan de kleinhandelsprijs, uitgedrukt per 1 000 eenheden of per 1 000 gram, die in het homologatiebesluit is vermeld. […]"

12 De code de la santé publique (hierna: „CSP") bevat onder meer bepalingen betreffende de strijd tegen het roken. Artikel L. 3511-1 CSP, zoals gewijzigd bij ordonnantie nr. 2006-596 van 23 mei 2006 (JORF van 25 mei 2006, blz. 7791), bepaalt:

„Worden als tabaksproducten beschouwd, producten die voor roken, snuiven, pruimen of zuigen bestemd zijn en die, al is het slechts ten dele, uit tabak bestaan, alsook producten die voor roken bestemd zijn, zelfs indien zij geen tabak bevatten, met als enige uitzondering producten die bestemd zijn voor medicamenteus gebruik in de zin van de derde alinea (2°) van artikel 564 decies [CGI].

Worden als ingrediënten beschouwd, stoffen of bestanddelen — met uitzondering van tabaksbladeren en andere natuurlijke of niet-getransformeerde delen van de tabaksplant — die bij de productie of de bereiding van tabaksproducten worden gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig zijn, al dan niet in gewijzigde vorm, met inbegrip van papier, filter, inkt en kleefstoffen."

13 Artikel L. 3511-3, eerste alinea, CSP, in de versie die van toepassing was op 4 september 2006, datum van het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies genoemd in punt 17 van het onderhavige arrest, welke versie voortvloeit uit wet nr. 2004-806, vermeld in punt 9 van dit arrest, luidt als volgt:

„Rechtstreekse of onrechtstreekse propaganda of reclame voor tabak, tabaksproducten of in de tweede alinea van artikel L. 3511-1 gedefinieerde ingrediënten, alsook iedere verspreiding om niet of verkoop van een tabaksproduct tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs is verboden."

14 Op overtreding van de bepalingen van de CSP inzake de strijd tegen het roken, staan de in de artikelen L. 3512-1 tot en met L. 3512-4 van die code voorziene strafsancties.

De precontentieuze procedure

15 De Commissie heeft de Franse Republiek op 21 maart 2005 een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij betoogde dat het door de Franse regeling ingevoerde stelsel van minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten en het verbod om „tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs" te verkopen, onverenigbaar zijn met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59.

16 In haar antwoord van 29 juli 2005 heeft de Franse Republiek meegedeeld dat die regeling haars inziens werd gerechtvaardigd door het in artikel 30 EG genoemde doel van bescherming van de volksgezondheid.

17 De Commissie heeft op 4 juli 2006 een met redenen omkleed advies verstuurd waarin zij haar standpunt herhaalde en de betrokken lidstaat verzocht, aan zijn uit artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 voortvloeiende verplichtingen te voldoen binnen twee maanden na ontvangst van bedoeld met redenen omkleed advies.

18 Aangezien de Commissie, rekening houdend met de antwoorden van de Franse Republiek van 5 oktober en 22 december 2006, de situatie nog steeds onbevredigend achtte, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

19 Volgens de Commissie beoogt richtlijn 95/59 een gezonde mededinging te verzekeren, die niet wordt vervalst door de invloed van de belastingheffing, teneinde de openstelling van de nationale markten van de lidstaten te verwezenlijken. Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn zou waarborgen dat de grondslag van de accijns in alle lidstaten volgens dezelfde beginselen wordt bepaald en zou beletten dat nationale prijsregels de verwezenlijking van die doelstellingen in gevaar kunnen brengen. De formulering en het doel van die bepaling zouden geen enkele twijfel laten bestaan dat zij het opleggen van minimumprijzen voor de kleinhandelsverkoop verbiedt. Het opleggen van dergelijke prijzen zou immers tot gevolg hebben dat de prijsverschillen die tussen de diverse producten zouden kunnen bestaan op grond van de factoren die de prijsvorming door de verschillende fabrikanten beïnvloeden, worden opgeheven. Een dergelijk mechanisme zou bijgevolg tot verstoring van de handelsstromen tussen lidstaten leiden. De invoer van producten waarvan de nettoprijs (exclusief belastingen) lager is dan die van vergelijkbare producten die te koop worden aangeboden in lidstaten die een minimumprijs opleggen, zou immers in deze lidstaten worden afgeremd.

20 De Commissie voert aan dat de Franse belastingregeling voor sigaretten een minimumprijs ter hoogte van 95 % van de gemiddelde prijs oplegt, waarbeneden de kleinhandelsverkoopprijzen van sigaretten niet kunnen worden gehomologeerd, terwijl deze homologatie een voorwaarde is voor de toepassing van die prijzen in de handel. Bijgevolg zouden de fabrikanten of de importeurs de maximumkleinhandelsverkoopprijs van hun producten niet vrij kunnen vaststellen, aangezien die maximumprijs in ieder geval niet lager zou kunnen zijn dan de opgelegde minimumprijs. Die belastingregeling voor sigaretten zou dus onverenigbaar zijn met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59.

21 Bovendien zouden de betrokken bepalingen van de CSP de Franse autoriteiten een discretionaire bevoegdheid verlenen om de kleinhandelsverkoop van tabaksfabrikaten tegen een bepaalde prijs te verbieden, en zouden zij aldus de fabrikanten en de

importeurs beletten vrij de maximumkleinhandelsverkoopprijs van elk van hun producten vast te stellen. Het begrip „met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs" in artikel L. 3511-3 CSP zou door de nationale wettelijke regeling niet worden bepaald, zodat de betrokken marktdeelnemers niet precies kunnen weten welke hun rechten en plichten zijn, en de nationale rechter niet in staat is de eerbiediging ervan te verzekeren. Dat begrip zou dus in strijd zijn met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsbescherming.

22 Het feit dat richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering) (PB L 228, blz. 1), een beginsel van vrije prijsbepaling bevat, betekent volgens de Commissie niet dat een soortgelijk beginsel, dat duidelijk is neergelegd in een andere gemeenschapsbepaling, namelijk artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, als niet-toepasselijk zou moeten worden beschouwd.

23 De Commissie betoogt voorts dat, zelfs indien de respectievelijk door deze laatste bepaling en door artikel 28 EG opgelegde verboden elkaar kunnen overlappen, artikel 9 van richtlijn 95/59 een autonome norm van afgeleid recht is die in de context van deze richtlijn een autonome functie vervult en waarvan de toepassing niet kan worden beperkt tot de gevallen waarin ook artikel 28 EG zou zijn geschonden.

24 Deze instelling is van mening dat aan de analyse dat de Franse regeling de vrije vorming van de maximumverkoopprijzen voor tabaksproducten belet, geen afbreuk wordt gedaan door artikel 9, lid 1, derde alinea, van richtlijn 95/59, dat de toepassing in stand laat van de „wettelijke regelingen van de lidstaten inzake prijzencontrole" en de „wettelijke regelingen van de lidstaten inzake […] de inachtneming van de vastgestelde prijzen".

25 De Commissie betoogt dat de in artikel 30 EG bedoelde overwegingen van volksgezondheid de in casu gestelde schending van het gemeenschapsrecht niet kunnen rechtvaardigen. De rechtmatigheid van nationale maatregelen betreffende een aangelegenheid die door een op communautair vlak geharmoniseerde regeling wordt gedekt, zou immers enkel moeten worden getoetst aan deze regeling, en niet aan de bepalingen van het primaire recht die een afwijking van de fundamentele vrijheden toestaan. In ieder geval zou, voor zover de bescherming van de volksgezondheid kan worden verzekerd door het opleggen van hoge verkoopprijzen voor tabaksfabrikaten, dat doel ten volle kunnen worden bereikt door een aangepast fiscaal beleid. Bovendien zouden overwegingen van volksgezondheid een rol hebben gespeeld bij de uitwerking en de herziening van de gemeenschapsrichtlijnen betreffende de harmonisatie op het gebied van de accijns op tabaksproducten, zonder dat echter het beginsel van vrije prijsbepaling is ingetrokken. Daarentegen zou een stelsel van minimumprijzen nefaste gevolgen kunnen hebben voor de bescherming van de gezondheid, omdat dit stelsel, door de marge van de producenten te beschermen, hun bijkomende inkomsten zou bezorgen die kunnen worden geïnvesteerd om een stijging van de verkoop van tabaksfabrikaten uit te lokken.

26 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 zou bovendien verenigbaar zijn met de WHO-overeenkomst. Enerzijds zou deze overeenkomst niet tot gevolg hebben dat de overeenkomstsluitende partijen verplicht zijn minimumprijzen toe te passen. Anderzijds zou zij de lidstaten geen aan de Gemeenschap tegen te werpen recht verlenen om te kiezen tussen het toepassen van een fiscaal beleid en het toepassen van een prijsbeleid, aangezien deze kwestie, krachtens artikel 35, lid 2, van genoemde overeenkomst, tot de interne werking van de Gemeenschap behoort.

27 De Commissie is verder van mening dat de verklaringen van aanbeveling 2003/54/EG van de Raad van 2 december 2002 inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik (PB 2003, L 22, blz. 31), waarnaar de Franse Republiek verwijst, niet bindend zijn en in ieder geval niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat zij aanzetten tot schending van artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59. Het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van

16 juli 2008 over de structuur en de tarieven van de accijns op sigaretten en andere tabaksfabrikaten [COM(2008) 460 def.], dat ook door die lidstaat wordt aangevoerd, zou de belastingen trouwens zien als een element van een algemene strategie ter preventie en ontmoediging van het tabaksgebruik.

28 Ten slotte is de Commissie van mening dat de lidstaten hoge prijzen voor tabaksproducten kunnen handhaven door het belastingniveau voor die producten te verhogen, volgens de modaliteiten van de relevante richtlijnen. Deze richtlijnen zouden niet voorzien in een maximumniveau voor de belastingdruk. De lidstaten zouden er dus steeds voor kunnen zorgen dat het gewenste prijsniveau wordt bereikt door de invloed die de belastingen op de eindprijs uitoefenen. Het vermogen van de fabrikanten om de verliezen te dragen die het gevolg zijn van het feit dat zij de belastingdruk niet in de eindprijzen wensen door te berekenen, zou trouwens noodzakelijk op economische grenzen stuiten.

29 De Franse Republiek betoogt dat de betrokken nationale regeling niet in strijd is met artikel 9, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/59. Die lidstaat is van mening dat deze bepaling geen algemeen beginsel poneert volgens hetwelk de prijzen door de fabrikanten en de importeurs vrij worden vastgesteld. Hij verzoekt het Hof de uitlegging die het aan deze bepaling heeft gegeven, in die zin te heroverwegen. Anders dan bijvoorbeeld richtlijn 92/49, die de harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan beoogt, zou richtlijn 95/59 slechts bedoeld zijn om een onderdeel van de wettelijke regelingen van de lidstaten inzake accijnzen te harmoniseren. Volgens die lidstaat kan weliswaar een beginsel van vrije prijsbepaling of tariefvrijheid worden verbonden aan de harmonisatie van de voorwaarden voor de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan, maar niet aan de fiscale harmonisatie. Bovendien zou een dergelijk beginsel moeten worden uitgelegd in het licht van het vrije verkeer van goederen van artikel 28 EG, dat zich beperkt tot het verbieden van nationale prijsregelingen die ingevoerde producten ten achter stellen.

30 De Franse Republiek is bovendien van mening dat de betrokken nationale regeling in ieder geval onder de afwijking van artikel 9, lid 1, derde alinea, van richtlijn 95/59 valt. De uitdrukking „wettelijke regelingen van de lidstaten inzake prijzencontrole" in die bepaling doelt immers op een nationale prijsregeling, zowel van algemene aard als van bijzondere aard zoals die in de onderhavige zaak. Die lidstaat betwist dus de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit het arrest van 19 oktober 2000, Commissie/Griekenland (C-216/98, Jurispr. blz. I-8921), volgens welke die uitdrukking niet kan worden uitgelegd als zou de lidstaten een discretionaire bevoegdheid zijn voorbehouden om iets anders vast te leggen dan algemene nationale wettelijke bepalingen bestemd om de prijsstijgingen af te remmen. Anderzijds zou, volgens dezelfde rechtspraak, met de uitdrukking „wettelijke regelingen van de lidstaten inzake […] de inachtneming van de vastgestelde prijzen" worden gedoeld op een prijs die, na te zijn vastgelegd door de fabrikant of de importeur en goedgekeurd door de overheid, als maximumprijs is voorgeschreven. De Franse Republiek is echter van mening dat, indien die prijs door de overheid moet worden goedgekeurd, deze hem ook kan weigeren.

31 Subsidiair voert die lidstaat aan, dat de betrokken nationale regeling wordt gerechtvaardigd door het in artikel 30 EG genoemde doel van bescherming van de volksgezondheid. De rechtspraak van het Hof zou de lidstaten immers toestaan, nationale bepalingen toe te passen die de handel tussen lidstaten beperken, teneinde de gezondheid van personen te beschermen. Op dit punt wordt verwezen naar het arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald. De betrokken nationale regeling zou noodzakelijk zijn en evenredig met dat doel. Dit zou immers niet kunnen worden bereikt door een verhoging van de belastingen, want die zou niet noodzakelijk door de producenten en importeurs in de verkoopprijzen worden doorgerekend en zou dus niet noodzakelijk tot een verminderd tabaksgebruik leiden.

32 Volgens de Franse Republiek is de vaststelling van een minimumprijs een passend middel om een hoog prijsniveau te handhaven en aldus het roken bij jongeren te voorkomen. Dat zou volgen uit artikel 6, lid 2, sub a, van de WHO-overeenkomst. De stelling van die lidstaat zou ook bevestiging vinden in punt 7 van aanbeveling 2003/54

en in punt 3.3, lid 1, van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 16 juli 2008 over de structuur en de tarieven van de accijns op sigaretten en andere tabaksfabrikaten.

Beoordeling door het Hof

33 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat richtlijn 95/59 volgens de derde overweging van de considerans is vastgesteld in het kader van een beleid tot harmonisatie van de structuur van de accijns op tabaksfabrikaten, dat tot doel heeft te voorkomen dat de concurrentieverhoudingen tussen verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren, worden vervalst, en aldus de openstelling van de nationale markten van de lidstaten te verwezenlijken.

34 Te dien einde bepaalt artikel 8, lid 1, van deze richtlijn dat in elke lidstaat op in de Gemeenschap vervaardigde en op uit derde landen ingevoerde sigaretten een evenredige accijns wordt geheven die berekend is over de maximumkleinhandelsverkoopprijs, met inbegrip van de douanerechten, alsmede een specifieke accijns welke berekend wordt per eenheid product (arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 19).

35 Bovendien volgt uit de zevende overweging van de considerans van richtlijn 95/59 dat de eisen inzake de mededinging een regeling impliceren waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand worden gebracht.

36 In dit verband bepaalt artikel 9, lid 1, van deze richtlijn dat de fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Gemeenschap alsmede

de importeurs van fabrikaten uit derde landen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijs vaststellen van elk van hun producten, zulks teneinde te verzekeren dat tussen hen daadwerkelijk concurrentie heerst (arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 20). Deze bepaling beoogt te verzekeren dat de grondslag van de evenredige accijns op tabaksproducten, namelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijs van deze producten, in alle lidstaten aan dezelfde regels is onderworpen. Zij beoogt ook, zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie heeft opgemerkt, de vrijheid van de voormelde marktdeelnemers te bewaren, die het hun mogelijk maakt daadwerkelijk het uit eventuele lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel te genieten.

37 Het opleggen van een minimumkleinhandelsverkoopprijs door de overheid heeft echter tot gevolg dat de door de producenten en de importeurs bepaalde maximumkleinhandelsverkoopprijs in ieder geval niet lager zal kunnen zijn dan die verplichte minimumprijs. Een regeling die een dergelijke minimumprijs oplegt, kan dus de concurrentieverhoudingen verstoren door bepaalde van die producenten of importeurs te beletten, voordeel te trekken uit lagere kostprijzen teneinde aantrekkelijkere kleinhandelsverkoopprijzen voor te stellen.

38 Bijgevolg kan een stelsel van minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten niet worden beschouwd als verenigbaar met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, voor zover het niet zodanig is ingericht dat het in ieder geval belet dat het mededingingsvoordeel dat voor bepaalde producenten of importeurs van dergelijke producten uit lagere kostprijzen zou kunnen voortvloeien, wordt aangetast en dat de mededinging dus wordt verstoord (zie arresten van 4 maart 2010, Commissie/Oostenrijk, C-198/08, Jurispr. blz. I-1645, punt 30, en Commissie/Ierland, C-221/08, Jurispr. blz. I-1669, punt 41).

39 In het licht van deze beginselen moet de betrokken nationale regeling worden onderzocht.

40 De betrokken bepalingen van de CGI, gelezen in samenhang met decreet nr. 2004-975, leggen aan de producenten en importeurs een minimumprijs voor de kleinhandelsverkoop van sigaretten in Frankrijk op, die overeenkomt met 95 % van de gemiddelde prijs van die producten, en artikel L. 3511-3, eerste alinea, CSP verbiedt de verkoop van enig tabaksproduct „tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs". Ter terechtzitting heeft de Franse Republiek gepreciseerd dat onder het begrip „met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs" moet worden verstaan elke prijs die lager ligt dan die vastgesteld krachtens artikel 572, eerste alinea, CGI.

41 Deze regeling maakt het niet mogelijk, in ieder geval uit te sluiten dat de opgelegde minimumprijs het mededingingsvoordeel aantast dat voor bepaalde producenten of importeurs van tabaksproducten uit lagere kostprijzen zou kunnen voortvloeien. Integendeel, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zonder op dit punt door de Franse Republiek te worden tegengesproken, kan een dergelijke regeling, die bovendien de minimumprijs bepaalt op basis van de gemiddelde prijs die op de markt wordt toegepast, tot gevolg hebben dat de verschillen tussen de prijzen van de concurrerende producten verdwijnen en dat die prijzen convergeren naar de prijs van het duurste product. Die regeling doet dus afbreuk aan de door artikel 9, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/59 gewaarborgde vrijheid van de producenten en de importeurs om hun maximumkleinhandelsverkoopprijs te bepalen.

42 Bovendien valt, anders dan de Franse Republiek beweert, het betrokken stelsel van minimumprijzen niet onder de in artikel 9, lid 1, derde alinea, van die richtlijn bedoelde uitzondering.

43 In verband met deze bepaling dient er immers aan te worden herinnerd, enerzijds, dat de uitdrukking „controle van het niveau van de prijzen" aldus is uitgelegd, dat het betrekking heeft op algemene nationale wettelijke bepalingen, bijvoorbeeld die bestemd om de prijsstijgingen af te remmen (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Anderzijds moet, in

het kader van de belasting op tabaksfabrikaten, de uitdrukking „naleving van de opgelegde prijs" aldus worden begrepen, dat hiermee wordt gedoeld op een prijs die, na te zijn vastgesteld door de fabrikant of de importeur en goedgekeurd door de overheid, is voorgeschreven als maximumprijs en als zodanig in acht moet worden genomen op alle niveaus van het distributiecircuit tot aan de verkoop aan de verbruiker, aangezien dit stelsel van prijsvaststelling tot doel heeft te vermijden dat, door overschrijding van de opgelegde prijs, de integriteit van de belastingopbrengsten in gevaar wordt gebracht (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het staat echter vast dat de betrokken nationale wettelijke regeling niet bestemd is om de prijsstijgingen af te remmen, noch om het verlies van belastingopbrengsten wegens overschrijding van de door de producenten of importeurs vrij vastgestelde maximumkleinhandelsverkoopprijs te vermijden.

45 Wat de WHO-overeenkomst betreft, zij legt, zoals de advocaat-generaal in de punten 50 en 51 van haar conclusie heeft opgemerkt, de overeenkomstsluitende partijen geen enkele concrete verplichting op, wat het prijsbeleid ten aanzien van tabaksproducten betreft, en beschrijft slechts mogelijke oplossingen om rekening te houden met de nationale doelstellingen van volksgezondheid aangaande de beheersing van het tabaksgebruik. Artikel 6, lid 2, van die overeenkomst bepaalt immers enkel dat de overeenkomstsluitende partijen maatregelen nemen of handhaven, die „onder meer kunnen bestaan in" de tenuitvoerlegging van een fiscaal beleid en, „waar nodig", een prijsbeleid voor tabaksproducten.

46 Evenmin kan een concrete aanwijzing omtrent het beroep op stelsels van minimumprijzen worden afgeleid uit aanbeveling 2003/54, noch uit het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 16 juli 2008 over de structuur en de tarieven van de accijns op sigaretten en andere tabaksfabrikaten, die trouwens geen bindende kracht hebben. De door de Franse Republiek aangehaalde passages vertolken immers eenvoudig de gedachte dat de hoge prijzen van tabaksproducten tot gevolg hebben dat tabaksgebruik wordt ontmoedigd.

47 Zoals blijkt uit punt 38 van het onderhavige arrest, verzet richtlijn 95/59 zich in elk geval niet tegen een prijsbeleid, wanneer dit niet indruist tegen de doelstellingen van die richtlijn, met name te voorkomen dat de mededinging wordt verstoord tussen de verschillende categorieën van tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren.

48 De Franse Republiek voert ook aan dat het betrokken stelsel van minimumprijzen wordt gerechtvaardigd door het in artikel 30 EG genoemde doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Volgens die lidstaat zou de verhoging van het belastingniveau geen voldoende hoge prijzen voor tabaksproducten kunnen waarborgen, omdat die verhoging door de producenten of importeurs zou kunnen worden geabsorbeerd door een deel van hun winstmarge op te offeren of zelfs met verlies te verkopen.

49 Dienaangaande zij erop gewezen dat artikel 30 EG niet aldus kan worden begrepen, dat het andere maatregelen zou toestaan dan de kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en de maatregelen van gelijke werking bedoeld in de artikelen 28 EG en 29 EG (zie in die zin arrest van 27 februari 2002, Commissie/Frankrijk, C-302/00, Jurispr. blz. I-2055, punt 33). In de onderhavige zaak heeft de Commissie zich echter niet op schending van deze laatste bepalingen beroepen.

50 Dat neemt niet weg dat richtlijn 95/59 de Franse Republiek niet belet de strijd tegen het roken, die strookt met het doel van bescherming van de volksgezondheid, voort te zetten.

51 Zoals trouwens wordt vermeld in de zevende overweging van de considerans van richtlijn 2002/10, laatste handeling tot wijziging van richtlijn 95/59/EG, waarvan artikel 9 echter ongewijzigd is gebleven, vereist het EG-Verdrag, en inzonderheid artikel 152, lid 1, eerste alinea, EG, immers dat bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd.

52 In diezelfde overweging wordt ook gepreciseerd dat de belastingen een fundamenteel onderdeel van de prijs van tabaksproducten zijn, welke prijs op zijn beurt van invloed is op het rookgedrag van de gebruikers. Zo ook heeft het Hof reeds geoordeeld dat de fiscale regeling met betrekking tot tabaksproducten een belangrijk en doeltreffend instrument ter bestrijding van het gebruik van die producten en dus ter bescherming van de volksgezondheid is (arrest van 5 oktober 2006, Valeško, C-140/05, Jurispr. blz. I-10025, punt 58), en dat het doel te verzekeren dat het prijsniveau van bedoelde producten hoog ligt, op passende wijze kan worden nagestreefd door die producten zwaarder te belasten, waarbij de verhoging van de accijns vroeg of laat tot een stijging van de kleinhandelsverkoopprijzen zal leiden, zonder dat de vrije prijsbepaling wordt aangetast (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 31).

53 Indien de lidstaten het de producenten en importeurs definitief onmogelijk willen maken om, zelfs tijdelijk, de weerslag van de belastingen op de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten te absorberen door deze met verlies te verkopen, staat het hun bovendien vrij die producenten en importeurs daadwerkelijk het uit eventuele lagere kostprijzen voortvloeiende mededingingsvoordeel te laten genieten, maar de verkoop van tabaksfabrikaten tegen een lagere prijs dan de som van de kostprijs en het geheel van de belastingen te verbieden (zie de reeds aangehaalde arresten van 4 maart 2010, Commissie/Oostenrijk, punt 43, en Commissie/Ierland, punt 55).

54 Uit het voorgaande volgt dat het beroep van de Commissie moet worden aanvaard.

55 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door de invoering en handhaving van een stelsel van minimumprijzen voor de kleinhandelsverkoop van in Frankrijk in de handel gebrachte sigaretten alsmede van een verbod op de verkoop van tabaksproducten „tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs", de krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

56 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) Door de invoering en handhaving van een stelsel van minimumprijzen voor de kleinhandelsverkoop van in Frankrijk in de handel gebrachte sigaretten alsmede van een verbod op de verkoop van tabaksproducten „tegen een met de doelstellingen van volksgezondheid strijdige promotieprijs", is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/10/EG van de Raad van 12 februari 2002.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen