UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

4 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-197/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 14.5.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään R. Lyal ja W. Mölls, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, J.-S. Pilczer ja. J.-C. Gracia ja B. Beaupère-Manokha,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.6.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY (EYVL L 291, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2002 annetulla neuvoston

direktiivillä 2002/10/EY (EYVL L 46, s. 26; jäljempänä direktiivi 95/59), 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Ranskassa kulutukseen luovutettujen savukkeiden vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja koskevan järjestelmän sekä kiellon myydä tupakkatuotteita ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastaiseen myynninedistämishintaan”.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

2 Direktiivin 95/59 johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) [EY:n] perustamissopimuksen tavoitteena on luoda taloudellinen liitto, jossa harjoitetaan tervettä kilpailua ja joka ominaisuuksiltaan vastaa sisämarkkinoita; valmistetun tupakan alalla tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää, ettei jäsenvaltioiden tämän alan tuotteiden kulutukseen kohdistama verotus vääristä kilpailun edellytyksiä eikä estä näiden tuotteiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä,

(3) valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisella on erityisesti saatava estetyksi verotuksen vaikutuksia vääristämästä samaan ryhmään kuuluvilla valmistetun tupakan eri luokilla käytävää kilpailua ja siten saatava jäsenvaltioiden kansallisia markkinoita avatuksi,

– –

(7) kilpailun asettamat vaatimukset edellyttävät järjestelmää, jossa hinnat vahvistetaan vapaasti kaikille valmistetun tupakan ryhmille.”

3 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valmistettuna tupakkana on pidettävä:

a) savukkeita,

b) sikareita ja pikkusikareita,

c) piippu- ja savuketupakkaa:

– savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa,

– muuta piippu- ja savuketupakkaa

siten kuin ne on määritelty 3–7 artiklassa.”

4 Direktiivin 95/59 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on määrättävä yhteisössä valmistetuille savukkeille ja kolmansista maista maahan tuoduille savukkeille suhteellinen valmistevero, joka on laskettava korkeimman vähittäismyyntihinnan perusteella tullit mukaan luettuina, sekä erityisvalmistevero, joka on laskettava tuoteyksikköä kohti.

2. Suhteellisen valmisteveron kannan ja erityisvalmisteveron määrän on oltava samansuuruiset kaikille savukkeille.

_ _”

5 Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valmistajana on pidettävä yhteisöön sijoittautunutta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka valmistaa tupakkaa vähittäismyyntiä varten viimeistellyiksi valmiiksi tuotteiksi.

Yhteisöön sijoittautuneet valmistajat tai tarvittaessa näiden yhteisössä toimivat edustajat tai asiamiehet sekä kolmansista maista tuovat maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä kussakin jäsenvaltiossa, jossa nämä tuotteet on tarkoitettu luovutettaviksi kulutukseen.

[Toisen alakohdan] säännös ei kuitenkaan estä soveltamasta hintatason valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, jos se on yhteisön säännösten mukaista.”

6 Mainitun direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Savukkeiden erityisvalmisteveron määrä vahvistetaan kysytyimpään hintaluokkaan kuuluvien savukkeiden mukaisena kunkin vuoden 1 päivänä tammikuuta saatavilla olevan tiedon perusteella 1 päivästä tammikuuta 1978 alkaen.

2. Valmisteveron erityinen osa ei saa olla pienempi kuin 5 prosenttia eikä suurempi kuin 55 prosenttia savukkeista kannettavasta kokonaisveromäärästä, joka koostuu suhteellisen valmisteveron, erityisvalmisteveron sekä liikevaihtoveron yhteismäärästä.

– –

5. Jäsenvaltiot voivat kantaa kysytyimpään hintaluokkaan kuuluvien savukkeiden vähittäismyyntihintaa alemmalla hinnalla myydyistä savukkeista vähimmäisvalmisteveron sillä edellytyksellä, että tämä valmistevero ei ylitä kysytyimmän hintaluokan savukkeista kannetun valmisteveron määrää.”

7 Savukkeiden verojen lähentämisestä 19.10.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/79/ETY (EYVL L 316, s. 8) ja muun valmistetun tupakan kuin savukkeiden verojen lähentämisestä 19.10.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/80/ETY (EYVL L 316, s. 10), sellaisena kuin ne ovat muutettuina 5.12.2003 annetulla neuvoston

direktiivillä 2003/117/EY (EUVL L 333, s. 49), vahvistetaan savukkeiden ja muun valmistetun tupakan kuin savukkeiden yleisen valmisteveron vähimmäiskannat ja/tai -määrät. Direktiivi 92/80 sisältää myös eräitä muun valmistetun tupakan kuin savukkeiden yleisen valmisteveron rakennetta koskevia säännöksiä.

8 Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva, Genevessä 21.5.2003 allekirjoitettu puitesopimus (jäljempänä WHO:n puitesopimus) hyväksyttiin yhteisön puolesta 2.6.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/513/EY (EUVL L 213, s. 8). Tämän puitesopimuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakan kysynnän vähentämiseen tähtäävät hinnoittelu- ja verotustoimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet tunnustavat, että hinnoittelu- ja verotustoimenpiteet ovat tehokas ja tärkeä keino eri väestönosien ja erityisesti nuorison tupakan kulutuksen vähentämiseksi.

2. Vaikka sopimuspuolilla on suvereeni oikeus määrätä veropolitiikastaan, jokaisen sopimuspuolen pitäisi ottaa huomioon kansalliset tupakanvastaiset terveystavoitteensa ja tarvittaessa panna täytäntöön ja ylläpitää esimerkiksi seuraavanlaisia toimenpiteitä:

a) tupakkatuotteita koskevan veropolitiikan ja tarvittaessa hintapolitiikan toteuttaminen tupakan kulutuksen vähentämiseen tähtäävien terveystavoitteiden saavuttamiseksi – –.

– –”

Kansallinen säännöstö

9 Tupakan verotusta säännellään Ranskassa erityisesti yleisistä verosäännöksistä annetulla lailla (code général des impôts, jäljempänä CGI). CGI:n 572 §:n 1 momenttia on muutettu kansanterveyttä koskevista toimenpiteistä 9.8.2004 annetun lain nro 2004-806 (loi nº 2004–806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique) (JORF 11.8.2004, s. 14277) 38 §:n II momentilla. Mainitussa 572 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna, säädetään seuraavaa:

”Jokaisen tuotteen vähittäismyyntihinta, ilmaistuna 1 000:ta yksikköä tai 1 000:ta grammaa kohti, on yksi koko aluetta koskeva hinta, ja valmistajat ja hyväksytyt toimittajat määrittävät sen vapaasti. Tätä hintaa sovelletaan sen jälkeen, kun se on hyväksytty Conseil d'État'n [valtioneuvosto] antamassa asetuksessa määritellyissä olosuhteissa. Savukkeiden 1 000:ta yksikköä kohti ilmaistua vähittäismyyntihintaa ei kuitenkaan voida hyväksyä, jos se on alhaisempi kuin se hinta, joka saadaan, jos näiden tuotteiden keskihintaan sovelletaan asetuksella vahvistettua prosenttiosuutta.”

10 CGI:n 572 §:n 1 momentin soveltamisesta 13.9.2004 annetun asetuksen nro 2004-975 (décret nº 2004-975 du 13 septembre 2004 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 572 du code général des impôts) (JORF 18.9.2004, s. 16264) 1 §:n mukaan ”[CGI:n] 572 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi prosenttiosuudeksi vahvistetaan 95”.

11 CGI:n 572 a §:ää on muutettu vuoden 2006 talousarviosta 30.12.2005 annetun lain nro 2005-1719 (loi nº 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) (JORF, 31.12.2005, s. 20597) 30 §:n II momentilla. Mainitussa 572 a §:ssä, sellaisena kuin se on näin muutettuna, säädetään seuraavaa:

”Tämän lain 568 §:n 1 momentissa mainittujen jälleenmyyjien myymien tuotteiden ja mainitun pykälän 4 momentissa nimettyjen ostajien/jälleenmyyjien matkustajille luovuttamien tuotteiden vähittäismyyntihinta määritetään vapaasti tämän hinnan saamatta kuitenkaan olla hintojen hyväksymisestä annetussa asetuksessa ilmoitettua 1 000:ta yksikköä tai 1 000:ta grammaa kohti ilmaistua vähittäismyyntihintaa alhaisempi. – –”

12 Kansanterveyskoodeksi (code de la santé publique; jäljempänä CSP) sisältää muun muassa tupakoinnin torjuntaan liittyviä säännöksiä. CSP:n L. 3511-1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 23.5.2006 annetulla asetuksella nro 2006-596 (JORF 25.5.2006, s. 7791), säädetään seuraavaa:

”Tupakkatuotteina pidetään poltettavaksi, nuuskattavaksi, pureskeltavaksi tai imeskeltäväksi tarkoitettuja tuotteita, jos ne koostuvat ainakin osittain tupakasta, sekä poltettavaksi tarkoitettuja tuotteita, vaikka ne eivät sisältäisi tupakkaa, mutta ei kuitenkaan tuotteita, jotka on [CGI:n] 564 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla tarkoitettu käytettäväksi lääkkeenä.

Ainesosalla tarkoitetaan kaikkia aineita tai osia, paitsi tupakkakasvin lehtiä ja sen muita luonnollisia tai muuttamattomia osia, joita käytetään tupakkatuotteen tuotannossa tai valmistuksessa ja jotka ovat mukana myös valmiissa tuotteessa ainakin muutetussa muodossa, mukaan luettuna paperi, suodatin, musteet ja liimat.”

13 CSP:n L. 3511-3 §:n 1 momentin versiossa, jota sovellettiin 4.9.2006 eli silloin, kun tämän tuomion 17 kohdassa mainitussa perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi, ja joka perustuu tämän tuomion 9 kohdassa mainittuun lakiin nro 2004-806, säädetään seuraavaa:

”Välitön tai välillinen propaganda tai mainonta, joka koskee tupakkaa, tupakkatuotteita tai L. 3511-1 §:n 2 momentissa määriteltyjä ainesosia, samoin kuin kaikenlainen tupakkatuotteen maksuton tarjoaminen tai myynti kansanterveydellisten tavoitteiden vastaisella myynninedistämishinnalla on kiellettyä.”

14 CSP:n tupakoinnin torjuntaa koskevia säännöksiä täydentävät tämän lain L. 3512-1–L. 3512-4 §:ssä säädetyt rikosoikeudelliset seuraamukset.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

15 Komissio osoitti 21.3.2005 Ranskan tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se väitti, että Ranskan säännöstön mukainen savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishintajärjestelmä ja kielto asettaa tupakalle ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastaista myynninedistämishintaa” on ristiriidassa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa.

16 Ranskan tasavalta ilmoitti 29.7.2005 antamassaan vastauksessa, että se katsoo, että tämä säännöstö on EY 30 artiklassa mainitun kansanterveyden suojelun tavoitteen kannalta perusteltu.

17 Komissio antoi 28.6.2006 ja lähetti 4.7.2006 perustellun lausunnon, jossa se toisti kantansa ja kehotti mainittua jäsenvaltiota täyttämään direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuutensa mainitun perustellun lausunnon vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa.

18 Koska komissio katsoi, että tilanne ei ollut tyydyttävä, kun otetaan huomioon Ranskan tasavallan 5.10.2006 ja 22.12.2006 antamat vastaukset, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

19 Komission mukaan direktiivillä 95/59 pyritään turvaamaan terve kilpailu, jota verotuksen vaikutukset eivät vääristä, jäsenvaltioiden kansallisten markkinoiden avaamiseksi. Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa taataan se, että valmisteveron määräytymisperustetta koskevat kaikissa jäsenvaltiossa samat periaatteet, ja estetään se, että kansallisilla hintaa koskevilla oikeussäännöillä voitaisiin vesittää näiden tavoitteiden toteutuminen. Tämän säännöksen sanamuoto ja tavoite eivät jätä mitään epäilystä siitä, että sillä kielletään vähittäismyynnissä käytettävien vähimmäishintojen asettaminen. Tällaisesta hintojen asettamisesta on seurauksena se, että eri tuotteiden välillä mahdollisesti olevat eri valmistajien suorittamaan hinnan asettamiseen vaikuttavista tekijöistä johtuvat hintaerot poistuisivat. Tällaisesta järjestelystä seuraa siten jäsenvaltioiden välisten kauppavirtojen vääristyminen. Sellaisten tuotteiden, joiden nettohinta (ilman veroja) on vähimmäishinnan asettavissa jäsenvaltioissa myyntiin saatettujen vastaavien tuotteiden hintaa alhaisempi, tuonti vähenisi näissä jäsenvaltioissa.

20 Komissio väittää, että Ranskan savukkeisiin sovellettavassa verojärjestelmässä asetetaan vähimmäishinta, joka vastaa 95 prosenttia niiden keskihinnasta ja jota alhaisemmiksi savukkeiden vähittäismyynnissä käytettäviä hintoja ei voida hyväksyä ja tämä hyväksyminen on yksi edellytys sille, että hintoja voidaan käyttää kaupankäynnissä. Niinpä valmistajat ja maahantuojat eivät voi vapaasti määrittää tuotteidensa vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa, koska tämä enimmäishinta ei voi missään tilanteessa olla alempi kuin asetettu vähimmäishinta. Mainittu savukkeisiin sovellettava verojärjestelmä on siten ristiriidassa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa.

21 Lisäksi kyseessä olevilla CSP:n säännöksillä annetaan Ranskan viranomaisille harkintavalta kieltää valmistetun tupakan vähittäismyynti tietyllä hinnalla ja estetään näin

valmistajia ja maahantuojia määrittämästä vapaasti vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa millekään niiden tuotteista. CSP:n L. 3511-3 §:n käsitettä ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastainen myynninedistämishinta” ei määritellä kansallisessa lainsäädännössä eikä kyseisillä toimijoilla ole näin ollen mahdollisuutta tuntea oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan selkeästi ja täsmällisesti eikä kansallisilla tuomioistuimilla ole mahdollisuutta varmistaa niiden noudattamista. Tämä käsite on siten oikeusvarmuuden ja yksityisten suojaamisen periaatteiden vastainen.

22 Komission mukaan se, että muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/49/ETY (EYVL L 228, s. 1; kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) sisältää hintojen vapaan määrittämisen periaatteen, ei merkitse sitä, että samanlaisen periaatteen, joka on selkeästi sisällytetty toiseen yhteisön säännökseen eli direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohtaan, osalta olisi Ranskan tasavallan esittämällä tavalla katsottava, että sitä ei voida soveltaa.

23 Komissio väittää lisäksi, että vaikka tässä viimeksi mainitussa säännöksessä ja EY 28 artiklassa asetetut kiellot voivat olla päällekkäisiä, direktiivin 95/59 9 artikla on itsenäinen johdetun oikeuden oikeussääntö, joka täyttää itsenäisen tehtävän mainitun direktiivin asiayhteydessä ja jonka soveltamista ei voida rajoittaa vain tapauksiin, joissa on rikottu myös EY 28 artiklaa.

24 Tämä toimielin katsoo, että arviointi, jonka mukaan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan, jossa säilytetään mahdollisuus soveltaa ”hintatason valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä”, perusteella ei voida asettaa kyseenalaiseksi sitä, että kyseessä olevalla Ranskan säännöstöllä estetään tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävien enimmäishintojen vapaata muodostumista.

25 Komissio väittää myös, että EY 30 artiklassa mainituilla kansanterveyttä koskevilla seikoilla ei käsiteltävässä asiassa voida perustella kanteessa tarkoitettua yhteisön oikeuden rikkomista. Yhteisön tasolla yhdenmukaistetun säännöstön kattamaan alaan kuuluvien kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuutta on arvioitava yksin tämän säännöstön kannalta eikä sellaisten primaarioikeuden määräysten kannalta, joiden perusteella voidaan poiketa perusvapauksista. Joka tapauksessa siltä osin kuin kansanterveyden suojaamisesta voidaan huolehtia asettamalla valmistetulle tupakalla korkeat myyntihinnat, tämä tavoite voidaan täysimääräisesti saavuttaa sopivalla veropolitiikalla. Lisäksi näillä kansanterveyteen liittyvillä seikoilla on ollut osuutta tupakkatuotteiden valmisteverojen yhdenmukaistamista koskevien yhteisön direktiivien valmistelussa ja tarkastamisessa sen kuitenkaan merkitsemättä sitä, että hintojen vapaan määräytymisen periaate kumottaisiin. Sen sijaan vähimmäishintajärjestelmällä voi olla haitallisia vaikutuksia kansanterveyden suojeluun, koska tällä järjestelmällä suojataan valmistajien voittomarginaaleja, minkä ansiosta ne voivat saada lisätuloja, joita voidaan käyttää valmistetun tupakan myynnin edistämiseen.

26 Direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohta on lisäksi sopusoinnussa WHO:n puitesopimuksen kanssa. Tästä puitesopimuksesta ei yhtäältä seuraa sopimuspuolille velvoitetta soveltaa vähimmäishintoja. Toisaalta sillä ei anneta jäsenvaltiolle yhteisön toimet syrjäyttävää oikeutta valita vero- tai hintapolitiikan soveltamisen välillä, sillä tämä kysymys kuuluu mainitun puitesopimuksen 35 artiklan 2 kohdan perusteella yhteisön sisäiseen toimintaan.

27 Komissio katsoo vielä, että tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi 2.12.2002 annetun neuvoston suosituksen 2003/54/EY (EYVL 2003, L 22, s. 31) lausumat, joihin Ranskan tasavalta vetoaa, eivät ole sitovia ja että niiden ei joka tapauksessa voida tulkita kannustavan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Savukkeisiin ja muihin valmistettuihin tupakkatuotteisiin sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja valmisteverokannoista 16.7.2008 annetussa komission

kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle (KOM(2008) 460 lopullinen), johon mainittu jäsenvaltio on myös vedonnut, verotus nähdään sitä paitsi osana yleistä ennalta ehkäisevää ja vaikuttavaa strategiaa tupakan kulutuksen vähentämiseksi.

28 Komissio katsoo vielä, että jäsenvaltiot voivat ylläpitää tupakkatuotteiden korkeaa hintatasoa korottamalla näiden tuotteiden veroja kyseisissä direktiiveissä säädettyjen yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti. Näissä direktiiveissä ei säädetä verorasituksen enimmäistasoa. Jäsenvaltiot voivat siten edelleen toimia niin, että toivottu hintataso saavutetaan sen vaikutuksen avulla, joka veroilla on lopulliseen hintaan. Tuottajien edellytyksille kantaa tappiot siitä, etteivät ne tahdo siirtää verorasitusta myyntihintaan, on sitä paitsi välttämättä taloudelliset rajat.

29 Ranskan tasavalta väittää, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö ei ole ristiriidassa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa. Tämä jäsenvaltio katsoo, että tässä säännöksessä ei aseteta yleistä periaatetta, jonka mukaan valmistajat ja maahantuojat määrittävät hinnat vapaasti. Se kehottaa unionin tuomioistuinta harkitsemaan mainitulle säännökselle annettua tulkintaa uudelleen tältä kannalta. Toisin kuin esimerkiksi direktiivi 92/49, jolla pyritään yhdenmukaistamaan itsenäisen elinkeinonharjoittamisen aloittamista ja toiminnan harjoittamista koskevat edellytykset, direktiivillä 95/59 pyritään yhdenmukaistamaan vain yksi jäsenvaltioiden valmisteveroja koskevan lainsäädännön osa. Vaikka hintojen vapaata määrittämistä tai hinnoittelun vapautta koskeva periaate voidaan mainitun jäsenvaltion mukaan liittää itsenäisen elinkeinonharjoittamisen aloittamista ja toiminnan harjoittamista koskevien edellytysten yhdenmukaistamiseen, tällaista periaatetta ei voida liittää verotuksen yhdenmukaistamiseen. Lisäksi tällaista periaatetta olisi tulkittava EY 28 artiklassa, jossa rajoitutaan kieltämään vain sellaiset hintoja koskevat kansalliset säännökset, joilla tuontitavarat saatetaan huonompaan asemaan, tarkoitetun tavaroiden vapaan liikkuvuuden valossa.

30 Ranskan tasavalta katsoo lisäksi, että kyseinen kansallinen säännöstö kuuluu joka tapauksessa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tehtyjen varausten soveltamisalaan. Yhtäältä tässä säännöksessä olevalla ilmaisulla ”hintatason valvontaa koskeva kansallinen lainsäädäntö” tarkoitetaan hintoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä, olipa se luonteeltaan yleistä tai erityistä, kuten kyseessä oleva lainsäädäntö. Tämä jäsenvaltio kyseenalaistaa siis asiassa C-216/98, komissio vastaan Kreikka, 19.10.2000 annettuun tuomioon (Kok., s. I-8921) perustuvan oikeuskäytännön, jonka mukaan tätä ilmaisua ei voida tulkita siten, että jäsenvaltioille olisi annettu harkintavaltaa vahvistaa muuta kuin sellaista yleistä kansallista lainsäädäntöä, jolla on tarkoitus hillitä hintojen nousua. Toisaalta saman oikeuskäytännön mukaan ilmaisu ”vahvistettujen hintojen noudattamista koskeva kansallinen lainsäädäntö” kuvaa hintaa, jota on pidettävä enimmäishintana sen jälkeen kun valmistaja tai maahantuoja on sen vahvistanut ja julkinen viranomainen sen hyväksynyt. Ranskan tasavallan näkemyksen mukaan on kuitenkin niin, että jos viranomaisen on hyväksyttävä tämä hinta, sillä on myös mahdollisuus hylätä se.

31 Toissijaisesti tämä jäsenvaltio väittää, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö on perusteltu EY 30 artiklassa mainitun kansanterveyden suojaamisen tavoitteen vuoksi. Jäsenvaltiot voivat oikeuskäytännön mukaan soveltaa kansallisia yhteisönsisäistä kauppaa rajoittavia säännöksiä ihmisten terveyden suojaamiseksi; mainittu jäsenvaltio viittaa tältä osin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka annettuun tuomioon. Kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö on Ranskan tasavallan mukaan tarpeellinen ja oikeasuhteinen tähän tavoitteeseen nähden. Tätä tavoitetta ei voida saavuttaa veronkorotuksella, sillä valmistajat ja maahantuojat eivät välttämättä siirrä verojen korotusta myyntihintoihin eikä siitä siten välttämättä seuraa kulutuksen vähenemistä.

32 Ranskan tasavallan mukaan vähimmäishinnan asettaminen on sopiva keino korkean hintatason ylläpitämiseksi ja siten nuorten tupakoinnin ehkäisemiseksi. Tämä seuraa WHO:n puitesopimuksen 6 artiklan 2 kohdan a alakohdasta. Kyseisen jäsenvaltion näkemystä tukee myös suosituksen 2003/54 7 kohta sekä komission savukkeisiin ja

muihin valmistettuihin tupakkatuotteisiin sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja valmisteverokannoista Euroopan parlamentille ja neuvostolle 16.7.2008 antaman kertomuksen 3.3 kohdan 1 alakohta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Ensinnäkin on todettava, että direktiivin 95/59 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivi on osa toimia valmistettua tupakkaa koskevien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamiseksi, jolla on tarkoitus estää se, että kilpailu samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välillä vääristyy, ja avata siten jäsenvaltioiden kansalliset markkinat.

34 Tämän direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään tältä osin, että kunkin jäsenvaltion on määrättävä yhteisössä valmistetuille savukkeille ja kolmansista maista maahan tuoduille savukkeille suhteellinen valmistevero, joka on laskettava korkeimman vähittäismyyntihinnan perusteella tullit mukaan luettuina, sekä erityisvalmistevero, joka on laskettava tuoteyksikköä kohti (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 19 kohta).

35 Lisäksi direktiivin 95/59 johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan kilpailun asettamat vaatimukset edellyttävät järjestelmää, jossa hinnat vahvistetaan vapaasti kaikille valmistetun tupakan ryhmille.

36 Tältä osin tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisöön sijoittautuneet valmistajat tai tarvittaessa näiden yhteisössä toimivat edustajat tai asiamiehet sekä tuotteita kolmansista maista tuovat maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa

kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä; tämän tarkoituksena on varmistaa se, että näiden tuotteiden välillä käydään todellista kilpailua (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta). Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan se, että tupakkatuotteiden suhteellisen valmisteveron perustaa eli näiden tuotteiden vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa koskevat kaikissa jäsenvaltioissa samat säännöt. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa esittää, säännöksellä pyritään myös säilyttämään edellä mainittujen toimijoiden vapaus, jonka ansiosta ne voivat tosiasiallisesti hyötyä kilpailuedusta, joka aiheutuu mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista.

37 Siitä, että viranomaiset asettavat vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan, on seurauksena, että valmistajien ja maahantuojien määrittämä vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta ei missään tilanteessa voi olla tätä sitovaa vähimmäishintaa alempi. Säännöstöllä, jolla asetetaan tällainen vähimmäishinta, voidaan siten vaikuttaa kilpailusuhteisiin estämällä joitakin näistä valmistajista tai maahantuojista hyötymästä alemmista omakustannushinnoista houkuttelevampien vähittäismyyntihintojen tarjoamiseksi.

38 Niinpä valmistettujen tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishintajärjestelmän ei voida katsoa olevan sopusoinnussa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin sitä ei ole laadittu niin, että sillä suljettaisiin kaikissa tilanteissa pois se, että järjestelmällä heikennettäisiin kilpailuetua, jonka tietyt tällaisten tuotteiden valmistajat tai maahantuojat voivat alhaisempien omakustannushintojen seurauksena saada, ja se, että kilpailu tämän vuoksi vääristyy (ks. asia C-198/08, komissio v. Itävalta, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1645, 30 kohta ja asia C-221/08, komissio v. Irlanti, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1669, 41 kohta).

39 Kyseessä oleva kansallinen säännöstö on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

40 Kyseessä olevilla CGI:n säännöksillä, luettuna yhdessä asetuksen nro 2004-975 kanssa, asetetaan valmistajille ja maahantuojille Ranskassa tapahtuvassa savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta, joka vastaa 95:tä prosenttia näiden tuotteiden keskihinnasta, ja CSP:n L. 3511-3 §:n 1 momentissa kielletään myymästä mitään tupakkatuotteita ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastaiseen myynninedistämishintaan”. Ranskan tasavalta on istuntokäsittelyssä täsmentänyt, että käsitteen ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastainen myynninedistämishinta” on ymmärrettävä tarkoittavan mitä tahansa CGI:n 572 §:n 1 momentin mukaista hintaa alempaa hintaa.

41 Tällä järjestelmällä ei joka tapauksessa voida sulkea pois sitä, että asetetulla vähimmäishinnalla heikennetään kilpailuetua, jonka tietyt tupakkatuotteiden valmistajat tai maahantuojat voivat saada alhaisempien omakustannushintojensa vuoksi. Päinvastoin – kuten komissio on istuntokäsittelyn aikana esittänyt Ranskan tasavallan sitä kiistämättä – tällaisesta järjestelmästä, jolla lisäksi määritetään vähimmäishinta suhteessa markkinoilla käytettyyn painotettuun keskihintaan, voi seurata kilpailevien tuotteiden hintaerojen häviäminen ja hintojen hakeutuminen kohti kalleimman tuotteen hintaa. Mainitulla järjestelmällä loukataan siten valmistajien ja maahantuojien direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taattua vapautta saada määrittää tuotteidensa vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta.

42 Kyseessä oleva vähimmäishintajärjestelmä ei myöskään, toisin kuin Ranskan tasavalta väittää, kuulu mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

43 Tämän säännöksen osalta on huomattava yhtäältä, että ilmaisun ”vahvistettujen hintojen noudattamisen valvonta” on tulkittu tarkoittavan yleistä kansallista lainsäädäntöä, esimerkiksi sellaista, jolla on tarkoitus hillitä hintojen nousua (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Toisaalta ilmaisu ”vahvistettujen hintojen noudattaminen” on tupakan verojärjestelmän yhteydessä ymmärrettävä siten, että siinä tarkoitetaan hintaa, jota on pidettävä enimmäishintana sen jälkeen, kun valmistaja tai maahantuoja on määrittänyt sen ja viranomainen on hyväksynyt sen, ja jota on noudatettava sellaisenaan kaikilla jakeluketjun tasoilla kuluttajalle myyntiin asti. Tällaisen hintojen vahvistamisjärjestelmän tarkoituksena on välttää se, että verotulojen saantia voitaisiin haitata ylittämällä etukäteen vahvistetut hinnat (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 On kuitenkin riidatonta, ettei kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä ole tarkoitus hillitä hintojen nousua eikä välttää sitä, että verotulojen saantia voitaisiin haitata ylittämällä valmistajien tai maahantuojien vapaasti määrittämä vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta.

45 WHO:n puitesopimuksen osalta on todettava, kuten julkisasiamies tekee ratkaisuehdotuksensa 50 ja 51 kohdassa, että tässä sopimuksessa ei aseteta sopimuspuolille mitään konkreettista tupakkatuotteisiin sovellettavia hintatoimenpiteitä koskevaa velvoitetta vaan ainoastaan kuvataan mahdollisia toimintavaihtoehtoja tupakoinnin torjuntaan liittyvien kansallisten terveystavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän puitesopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa rajoitutaan määräämään, että sopimuspuolet ryhtyvät ”esimerkiksi” toimenpiteisiin, jotka voivat käsittää tupakkatuotteiden veropolitiikan ja ”tarvittaessa” hintapolitiikan toteuttamisen, tai jatkavat tällaisia toimenpiteitä.

46 Samoin suosituksesta 2003/54 ja savukkeisiin ja muihin valmistettuihin tupakkatuotteisiin sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja valmisteverokannoista Euroopan parlamentille ja neuvostolle 16.7.2008 annetusta komission kertomuksesta, jotka eivät sitä paitsi ole sitovia, ei ilmene mitään konkreettista viittausta vähimmäishintajärjestelmän käyttämiseen. Katkelmat, johon Ranskan tasavalta viittaa, ilmentävät vain ajatusta siitä, että tupakkatuotteiden korkeat hinnat vaikuttavat kulutusta hillitsevästi.

47 Joka tapauksessa, kuten tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee, direktiivi 95/59 ei ole esteenä sellaiselle hintapolitiikalle, joka ei ole mainitun direktiivin tavoitteiden, erityisesti samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välisen kilpailun vääristymisen poissulkemisen, vastainen.

48 Ranskan tasavalta esittää myös, että kyseessä oleva vähimmäishintajärjestelmä on perusteltu EY 30 artiklassa mainitun ihmisten terveyden ja elämän suojaamista koskevan tavoitteen vuoksi. Tämän jäsenvaltion mukaan veronkorotuksella ei voida taata tupakkatuotteiden hintojen riittävän korkeaa tasoa, koska valmistajat ja maahantuojat voivat ottaa tämän korotuksen kannettavakseen uhraamalla osan voittomarginaalistaan tai jopa myymällä tappiollisesti.

49 Tältä osin on todettava, että EY 30 artiklan ei voida katsoa oikeuttavan muunlaisiin toimenpiteisiin kuin EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuihin tuonnin ja viennin määrällisiin rajoituksiin sekä vaikutuksiltaan vastaaviin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti asia C-302/00, komissio v. Ranska, tuomio 27.2.2002, Kok., s. I-2055, 33 kohta). Komissio ei ole kuitenkaan esillä olevassa asiassa vedonnut näiden määräysten rikkomiseen.

50 Tämän perusteella direktiivi 95/59 ei ole kuitenkaan esteenä sille, että Ranskan tasavalta jatkaa kansanterveyden suojelun piiriin kuuluvia toimia tupakoinnin torjumiseksi.

51 Kuten direktiivin 2002/10 – joka on viimeisin säädös, jolla on muutettu direktiiviä 95/59, jonka 9 artikla on kuitenkin jäänyt alkuperäistä versiota vastaavaksi – johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa on mainittu, EY:n perustamissopimuksessa, erityisesti EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, vaaditaan, että kaikessa yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa on taattava ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

52 Tässä samassa perustelukappaleessa on myös täsmennetty, että vero on merkittävä tekijä tupakkatuotteiden hinnoissa, jotka puolestaan vaikuttavat kuluttajien tupakointitapoihin. Samoin oikeuskäytännössä on aikaisemmin todettu, että tupakkatuotteiden osalta verolainsäädäntö on merkittävä ja tehokas väline näiden tuotteiden kulutuksen hillitsemiseksi ja näin ollen kansanterveyden suojelemiseksi (asia C-140/05, Valeško, tuomio 5.10.2006, Kok., s. I-10025, 58 kohta) ja että sen varmistamista, että mainittujen tuotteiden hinta asetetaan korkealle tasolle, koskeva tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla näitä tuotteita koskevia veroja, koska valmisteverojen korotus johtaa ennemmin tai myöhemmin vähittäismyyntihinnan nousuun ilman, että tämä haittaa hintojen vapaata vahvistamista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 31 kohta).

53 Jos lisäksi jäsenvaltiot tahtovat lopullisesti poistaa valmistajilta ja maahantuojilta kaikki mahdollisuudet siihen, että ne ottavat edes väliaikaisesti kannettavakseen verojen vaikutuksen valmistetun tupakan vähittäismyyntihintaan myymällä tupakkaa tappiollisesti, niillä on vapaus kieltää valmistettujen tupakkatuotteiden myynti omakustannushinnan ja kaikkien verojen yhteismäärää alemmalla hinnalla, jolloin ne samalla mahdollistavat sen, että mainitut valmistajat ja maahantuojat voivat tosiasiallisesti hyötyä mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista seuraavasta kilpailuedusta (ks. em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 43 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti, tuomion 55 kohta).

54 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komission kanne on hyväksyttävä.

55 Tästä syystä on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Ranskassa kulutukseen luovutettujen savukkeiden vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja koskevan järjestelmän sekä kiellon myydä tupakkatuotteita ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastaiseen myynninedistämishintaan”.

Oikeudenkäyntikulut

56 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2002 annetulla neuvoston direktiivillä 2002/10/EY, 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Ranskassa kulutukseen luovutettujen savukkeiden vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja koskevan järjestelmän sekä kiellon myydä tupakkatuotteita ”kansanterveydellisten tavoitteiden vastaiseen myynninedistämishintaan”.

2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset