DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 mars 2010 *

I mål C-197/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 14 maj 2008,

Europeiska kommissionen, företrädd av R. Lyal och W. Mölls, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, J.-S. Pilczer och J.-C. Gracia samt av B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen J.N. Cunha Rodrigues, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus och A. Arabadjiev (referent),

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 juni 2009,

och efter att den 22 oktober 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror (EGT L 291, s. 40), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002 (EGT L 46, s. 26) (nedan kallat direktiv 95/59), genom att anta och bibehålla ett system med lägsta

detaljhandelspris för cigaretter som har släppts för konsumtion i Frankrike och ett förbud mot att sälja tobaksvaror ”till ett pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan”.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

2 Skälen 2, 3 och 7 i direktiv 95/59 har följande lydelse:

”(2) [EG-fördragets] syfte är att upprätta en ekonomisk union inom vilken det råder sund konkurrens och vars egenskaper liknar en hemmamarknads. Vad beträffar tobaksvaror kan detta mål uppnås endast under förutsättning att medlemsstaternas uttag av skatter som påverkar konsumtionen av produkter inom denna sektor inte snedvrider konkurrensbetingelserna och inte hindrar produkternas fria rörlighet inom gemenskapen.

(3) Vad gäller punktskatter måste harmoniseringen av strukturerna särskilt leda till att konkurrensen inom de olika kategorierna av tobaksvaror som hör till samma grupp inte snedvrids genom skatteuttaget och följaktligen till att medlemsstaternas nationella marknader öppnas.

…

(7) Konkurrensen kräver ett system med fri prisbildning på alla grupper av tobaksvaror.”

3 I artikel 2.1 i detta direktiv anges följande:

”Följande varor, så som de definieras i artiklarna 3–7, skall betraktas som tobaksvaror:

a) Cigaretter.

b) Cigarrer och cigariller.

c) Röktobak, dvs.

— finskuren röktobak för rullning av cigaretter,

— annan röktobak.”

4 I artikel 8 i direktiv 95/59 föreskrivs följande:

”1. I varje medlemsstat skall cigaretter som är tillverkade inom gemenskapen och sådana som är importerade från tredje land underkastas en proportionell punktskatt, som beräknas på det högsta detaljhandelspriset inklusive tull, samt en särskild punktskatt, som beräknas per produktenhet.

2. Skattesatsen för den proportionella punktskatten liksom beloppet av den särskilda punktskatten måste vara lika för alla cigaretter.

…”

5 Enligt artikel 9.1 i detta direktiv gäller följande:

”En fysisk eller juridisk person som är etablerad inom gemenskapen och som bereder tobak till tobaksvaror som är ägnade för detaljhandelsförsäljning skall anses vara tillverkare.

Tillverkare eller, i förekommande fall, deras företrädare eller bemyndigade representanter inom gemenskapen samt importörer av tobak från tredje land skall vara fria att bestämma det högsta detaljhandelspriset för var och en av sina produkter för varje medlemsstat där produkterna i fråga skall släppas för konsumtion.

Bestämmelsen i andra stycket får emellertid inte hindra tillämpningen av nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer eller efterlevnaden av påbjudna priser, förutsatt att dessa är förenliga med gemenskapslagstiftningen."

6 I artikel 16 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

"1. Beloppet av den särskilda punktskatten på cigaretter skall fastställas med utgångspunkt från cigaretter i den populäraste priskategorin enligt de uppgifter som är tillgängliga den 1 januari varje år, med början den 1 januari 1978.

2. Punktskattens särskilda komponent får inte understiga 5 % eller överstiga 55 % av den totala skattebelastningen på dessa cigaretter bestående av den proportionella och den särskilda punktskatten samt omsättningsskatten.

…

5. Medlemsstaterna får ta ut en minimipunktskatt på cigaretter, som säljs till ett lägre pris än detaljhandelspriset på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, förutsatt att denna punktskatt inte överstiger den punktskatt som tas ut på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin."

7 I rådets direktiv 92/79/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter (EGT L 316, s. 8; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 87) och rådets direktiv 92/80/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatter på andra tobaksvaror än cigaretter (EGT L 316, s. 10; svensk specialutgåva, område 9, volym 2

s. 89), i deras lydelse enligt rådets direktiv 2003/117/EG av den 5 december 2003 (EUT L 333, s. 49), anges de lägsta skattesatserna och/eller minimibeloppen för den sammanlagda punktskatten för cigaretter respektive andra tobaksvaror än cigaretter. I direktiv 92/80 finns även vissa bestämmelser om punktskattens struktur för den sistnämnda gruppen.

8 Genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 (EUT L 213, s. 8) godkändes på gemenskapens vägnar WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, undertecknad i Genève den 21 maj 2003 (nedan kallad WHO-konventionen). Artikel 6 i denna konvention, med rubriken ”Pris- och skatteåtgärder för att minska efterfrågan på tobak”, har följande lydelse:

”1. Parterna erkänner att pris- och skatteåtgärder är ett effektivt och viktigt medel för att minska tobaksbruket hos olika delar av befolkningen, i synnerhet ungdomar.

2. Utan att detta skall inverka på parternas suveräna rätt att besluta om och fastställa sin skattepolitik, bör varje part beakta sina folkhälsopolitiska mål i fråga om tobakskontroll och vidta eller, i förekommande fall, bibehålla åtgärder som kan innefatta att

a) genomföra skattepolitik och, i förekommande fall, prispolitik för tobaksvaror som kan bidra till hälsopolitiska mål som syftar till att minska tobaksbruket, …

…”

De nationella bestämmelserna

9 I den allmänna skattelagen (code général des impôts) regleras bland annat beskattningen av tobak i Frankrike. Artikel 572 första stycket i den allmänna skattelagen ändrades genom artikel 38.II i lagen nr 2004-806 av den 9 augusti 2004 om folkhälsopolitiken (loi nº 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique) (JORF den 11 augusti 2004, s. 14277). I nämnda artikel 572 första stycket, i ändrad lydelse, föreskrivs följande:

”Detaljhandelspriset för varje produkt, uttryckt i 1 000 enheter eller 1 000 gram, är gemensamt för hela landet och bestäms fritt av producenterna och de godkända leverantörerna. Priset gäller från att det har godkänts under villkor som anges i dekret i Conseil d'État. Ett detaljhandelspris för cigaretter, uttryckt i 1 000 enheter, godkänns dock inte om det understiger det pris som fås genom att tillämpa en procentsats som fastställs genom dekret på genomsnittspriset för dessa varor.”

10 Enligt artikel 1 i dekret nr 2004–975 av den 13 september 2004 som antogs med stöd av artikel 572 första stycket i den allmänna skattelagen (JORF den 18 september 2004, s. 16264), ”fastställs procentsatsen som avses i artikel 572 första stycket i den allmänna skattelagen till 95 procent”.

11 Artikel 572 bis i den allmänna skattelagen ändrades genom artikel 30.II i 2006 års finanslag nr 2005-1719 av den 30 december 2005 (loi nº 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (JORF den 31 december 2005, s. 20597)). I nämnda artikel 572 bis, i ändrad lydelse, anges följande:

”Detaljhandelspriset bestäms fritt för varor som säljs av de återförsäljare som anges i artikel 568 första stycket och varor som säljs till resenärer av de köpare/återförsäljare som anges i denna artikels fjärde stycke. Detta pris får dock inte understiga detaljhandelspriset, uttryckt i 1 000 enheter eller 1 000 gram, vilket anges i beslutet om godkännande. …”

12 Folkhälsolagen (code de la santé publique) innehåller bestämmelser mot bland annat tobaksmissbruk. I dess artikel L. 3511-1, ändrad genom förordning nr 2006-596 av den 23 maj 2006 (JORF den 25 maj 2006, s. 7791), föreskrivs följande:

”Som tobaksvaror anses produkter som är avsedda att rökas, snusas, tuggas eller sugas på, om de till någon del innehåller tobak. Som tobaksvaror avses även produkter som är avsedda att rökas, men som inte innehåller tobak. Produkter som är avsedda som läkemedel i den mening som avses i artikel 564 tredje stycket (2°) i den allmänna skattelagen ska dock inte anses som tobaksvaror.

Som ingrediens avses varje ämne eller beståndsdel som består av annat än blad eller andra naturliga eller obehandlade delar av tobaksplantan och som används för att producera eller preparera en tobaksvara och alltjämt förekommer i den färdiga produkten, även i en annan form, däribland papper, filter, bläck och klister.”

13 Fristen enligt det motiverade yttrandet, vilket nämns nedan i punkt 17 i förevarande dom, löpte ut den 4 september 2006. Genom den ovannämnda lagen 2004-806 som nämns i punkt 9 i denna dom hade vid denna tidpunkt artikel L. 3511-3 första stycket i folkhälsolagen följande lydelse:

”Direkt eller indirekt främjande av eller reklam för tobak, tobaksprodukter eller ingredienser som anges i artikel L. 3511-1 andra stycket såväl som all gratisdistribution eller försäljning till ett pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan, är förbjudet.”

14 Bestämmelserna om tobakskontroll i folkhälsolagen är förenade med straffrättsliga påföljder, vilka föreskrivs i artiklarna L. 3512-1–L. 3512-4 i denna lag.

Det administrativa förfarandet

15 Kommissionen skickade den 21 mars 2005 en formell underrättelse till Republiken Frankrike. I den formella underrättelsen gjorde kommissionen gällande att systemet med lägsta priser för cigaretter i detaljhandeln och förbudet mot att tillämpa priser ”med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan” enligt franska bestämmelser, stred mot artikel 9.1 i direktiv 95/59.

16 I sitt svar den 29 juli 2005 anförde Republiken Frankrike att den ansåg att de nationella bestämmelserna var berättigade med hänsyn till skyddet för folkhälsan enligt artikel 30 EG.

17 Kommissionen skickade den 4 juli 2006 ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen vidhöll sin ståndpunkt och anmodade nämnda medlemsstat att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i direktiv 95/59, inom en frist på två månader räknat från mottagandet av det motiverade yttrandet.

18 Med hänsyn till kommissionens bedömning att situationen förblev otillfredsställande mot bakgrund av svaren från Republiken Frankrike den 5 oktober och den 22 december 2006, väckte kommissionen förevarande talan.

Talan

Parternas argument

19 Enligt kommissionen syftar direktiv 95/59 till att säkerställa en sund konkurrens som inte snedvrids av skatteeffekter, så att målet att de nationella marknaderna öppnas för konkurrens kan förverkligas. Artikel 9.1 i detta direktiv innebär en garanti för att underlaget för att bestämma en punktskatt fastställs enligt samma principer i alla medlemsstater och ett hinder mot nationella bestämmelser om priser som kan äventyra detta mål. Ordalydelsen och syftet med denna bestämmelse lämnar inget utrymme för tvivel om att den innebär ett förbud mot lägsta detaljhandelspriser. Konsekvensen av ett sådant åläggande skulle bli att prisskillnader, som kan förekomma mellan olika varor i kraft av faktorer som påverkar prisbildningen för olika producenter, försvann. En sådan ordning skulle följaktligen medföra en snedvridning av handeln mellan medlemsstaterna. Import av varor vars nettopris (före skatt) är lägre än priset för jämförbara varor som säljs i medlemsstater i vilka föreskrivs ett lägsta pris, skulle motverkas i dessa medlemsstater.

20 Kommissionen har gjort gällande att det franska systemet för beskattning av cigaretter innebär ett lägsta pris motsvarande 95 % av genomsnittspriset på cigaretter i detaljhandeln och att priser i detaljhandeln under detta pris inte godkänns, samtidigt som detta godkännande är en förutsättning för att priset ska kunna tillämpas i handeln. Producenterna eller importörerna kan följaktligen inte fritt bestämma högsta detaljhandelspris för sina varor eftersom detta pris inte får understiga det lägsta pris som föreskrivs. Nämnda system för att beskatta cigaretter är således oförenligt med artikel 9.1 i direktiv 95/59.

21 Bestämmelserna i folkhälsolagen ger de franska myndigheterna befogenhet att skönsmässigt förbjuda detaljhandelsförsäljning till ett visst pris och hindrar på så

sätt producenterna eller importörerna att fritt bestämma högsta detaljhandelspris för var och en av sina varor. ”Pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan”, ett begrepp angivet i artikel L. 3511-3 i folkhälsolagen, definieras inte i nationell rätt, varför berörda aktörers rättigheter och skyldigheter inte framgår tydligt och precist. Nationella domstolar kan inte heller säkerställa att dessa respekteras. Detta begrepp står således i strid med rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för enskilda.

22 Att rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) innehåller en princip om frihet att bestämma priser betyder inte, enligt kommissionen, att en liknande princip tydligt angiven i en annan gemenskapsbestämmelse, nämligen artikel 9.1 i direktiv 95/59, ska anses som ej tillämplig.

23 Kommissionen har vidare gjort gällande att även om de förbud som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse respektive i artikel 28 EG kan överlappa varandra, utgör artikel 9 i direktiv 95/59 en självständig bestämmelse i sekundärrätten och fyller en självständig funktion inom ramen för nämnda direktiv. Tillämpningen av den artikeln kan inte begränsas till fall där även artikel 28 EG har åsidosatts.

24 Denna institution anser att artikel 9.1 tredje stycket i direktiv 95/59 – enligt vilken ”nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer” och ”nationell lagstiftning om efterlevnaden av påbjudna priser” ska tillämpas – inte hindrar slutsatsen att de franska bestämmelserna i det förevarande fallet utgör ett hinder mot en fri prissättning av högsta priser för tobaksvaror.

25 Kommissionen har gjort gällande att hänsyn till folkhälsan som anges i artikel 30 EG inte kan motivera att gemenskapsrätten åsidosätts i förevarande fall. Rättsenligheten av nationella bestämmelser inom ett område som omfattas av en harmoniserande reglering på gemenskapsnivå ska bedömas mot bakgrund endast av denna reglering och inte mot bakgrund av bestämmelser i primärrätten som möjliggör undantag från de grundläggande rättigheterna. I den mån skyddet av folkhälsan kan säkerställas genom att det föreskrivs om höga försäljningspriser för tobaksvaror, kan detta mål hur som helst uppnås fullt ut genom en anpassad skattepolitik. Hänsyn har dessutom tagits till folkhälsan när de gemenskapsrättsliga direktiven om harmonisering på området för punktbeskattning av tobaksvaror utarbetades och ändrades, utan att principen om fri prissättning har åsidosatts. Ett system med lägsta priser kan däremot medföra skadliga effekter för hälsoskyddet. Genom att vinstmarginalen för producenterna skyddas kan detta system medföra extra vinster för producenterna som dessa kan använda till investeringar, för att kunna öka sin försäljning av tobaksvaror.

26 Artikel 9.1 i direktiv 95/59 är vidare förenlig med WHO-konventionen. Å ena sidan innebär inte denna konvention att de kontraktsslutande staterna är skyldiga att tillämpa lägsta priser, å andra sidan ger den inte heller medlemsstaterna rätt, i förhållande till gemenskapen, att välja mellan skattepolitiska åtgärder och att tillämpa en prispolitik, eftersom denna fråga enligt artikel 35.2 i nämnda konvention rör gemenskapens interna funktionssätt.

27 Vidare anser kommissionen att de uttalanden som görs i rådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (EGT L 22, 2003, s. 31), vilka Republiken Frankrike har åberopat, inte är tvingande och i vart fall inte kan anses innebära ett incitament att åsidosätta artikel 9.1 i direktiv 95/59. Den rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 16 juli 2008 om strukturer och skattesatser i fråga

om punktbeskattning av cigaretter och andra tobaksvaror (KOM(2008) 460 slutlig), vilken också har åberopats av nämnda medlemsstat, avser dessutom beskattning som ett inslag i en allmän strategi för att motverka bruket av tobak.

28 Slutligen anser kommissionen att medlemsstaterna kan behålla höga priser på tobaksvaror genom att öka skattenivån för dessa varor i enlighet med de villkor som anges i de relevanta direktiven. Dessa direktiv innehåller inte några bestämmelser om högsta skattenivå. Medlemsstaterna kan således alltid uppnå önskad prisnivå genom att utnyttja den betydelse skatterna har för slutpriset. Möjligheten för producenterna att lida förluster, i stället för att ta ut ersättning för skatten genom försäljningspriset, är nödvändigtvis underkastad ekonomiska gränser.

29 Republiken Frankrike har gjort gällande att de ifrågavarande nationella bestämmelserna inte strider mot artikel 9.1 andra stycket i direktiv 95/59. Denna medlemsstat anser att denna bestämmelse inte anger en allmän princip om att priset fritt bestäms av producenter och importörer. Republiken Frankrike inbjuder domstolen att på nytt överväga den tolkning som den har gjort av nämnda bestämmelse. I motsats till exempelvis direktiv 92/49, som avser harmonisering av villkoren för att starta och utöva verksamhet som egenföretagare, syftar direktiv 95/59 endast till att harmonisera en del av medlemsstaternas lagstiftning om punktskatter. Om en princip om fri prissättning eller om frihet att bestämma avgifter kan kopplas till harmonisering av villkoren för att utöva verksamhet som egenföretagare, kan enligt Republiken Frankrike en sådan princip dock inte kopplas till harmoniseringen av skatter. En sådan princip borde dessutom tolkas mot bakgrund av den fria rörligheten för varor enligt artikel 28 EG. Enligt denna bestämmelse är endast sådana nationella bestämmelser avseende priser som missgynnar importerade produkter förbjudna.

30 Republiken Frankrike anser vidare att de ifrågavarande nationella bestämmelserna i vart fall omfattas av den reservation som görs i artikel 9.1 tredje stycket i direktiv 95/59. Uttrycket ”nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer” i denna bestämmelse avser nämligen såväl allmän som särskild nationell lagstiftning om priser, som den som aktualiseras i förevarande mål. Denna medlemsstat har därför ifrågasatt vad domstolen har slagit fast i sin dom av den 19 oktober 2000 i mål C-216/98, kommissionen mot Grekland, (REG 2000, s. I-8921), om att detta uttryck inte kan tolkas så att medlemsstaterna förbehålls ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att anta något annat än en allmän nationell lagstiftning som är avsedd att förhindra prisökningar. Enligt nämnda rättspraxis betyder dessutom uttrycket ”nationell lagstiftning om … efterlevnaden av påbjudna priser” att ett pris, när det har fastställts av producenten eller importören och godkänts av myndigheterna, ska tillämpas som högsta pris. Om emellertid detta pris ska godkännas av myndigheterna, kan enligt Republiken Frankrike dessa myndigheter även vägra att godkänna priset.

31 I andra hand har denna medlemsstat gjort gällande att de ifrågavarande nationella bestämmelserna är motiverade med hänsyn till skyddet för folkhälsan enligt artikel 30 EG. Domstolens rättspraxis möjliggör nämligen för medlemsstaterna att tillämpa nationella bestämmelser som begränsar den gemenskapsinterna handeln för att skydda människors hälsa. I detta avseende har den nämnda medlemsstaten stött sig på domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland. De nationella bestämmelserna är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till detta mål. Detta mål kan inte nås genom en höjning av skatterna eftersom producenterna och importörerna inte nödvändigtvis tar ut ersättning för sådan höjning genom försäljningspriset. En höjning av skatterna medför således inte nödvändigtvis en minskad konsumtion.

32 Enligt Republiken Frankrike är fastställandet av ett lägsta pris en lämplig åtgärd för att bibehålla en hög prisnivå och förebygga tobaksmissbruk bland unga. Detta följer av artikel 6.2 a i WHO-konventionen. Denna medlemsstats uppfattning stöds även av punkt 7 i rekommendation 2003/54 och punkt 3.3.1 i rapporten från kommissionen

till Europaparlamentet och rådet av den 16 juli 2008 om strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av cigaretter och andra tobaksvaror.

Domstolens bedömning

33 Inledningsvis kan nämnas att det framgår av skäl 3 i direktiv 95/59 att detta direktiv ingår i en politik om harmonisering av strukturerna för punktskatter på tobak i syfte att förhindra att konkurrensen inom de olika kategorier tobaksvaror som hör till samma grupp snedvrids och, följaktligen, möjliggöra att medlemsstaternas nationella marknader öppnas.

34 I detta syfte föreskrivs i artikel 8.1 i detta direktiv att cigaretter som är tillverkade inom gemenskapen och sådana som är importerade från tredjeland underkastas en proportionell punktskatt, som beräknas på det högsta detaljhandelspriset inklusive tull, samt en särskild punktskatt, som beräknas per produktenhet (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 19).

35 Det framgår dessutom av skäl 7 i direktiv 95/59 att konkurrensen kräver ett system med fri prisbildning för alla grupper av tobaksvaror.

36 I artikel 9.1 i detta direktiv föreskrivs att producenter eller, i förekommande fall, deras företrädare eller bemyndigade representanter inom gemenskapen samt importörer

av tobak från tredjeland ska vara fria att bestämma det högsta detaljhandelspriset för var och en av sina varor, för att garantera en effektiv konkurrens mellan dem (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 20). Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa att underlaget för den proportionella punktskatten på tobaksvaror, det vill säga det högsta detaljhandelspriset för dessa varor, fastställs enligt samma regler i alla medlemsstater. Som generaladvokaten har anfört i punkt 40 i sitt förslag till avgörande syftar bestämmelsen även till att vidmakthålla friheten för de ovannämnda aktörerna att dra konkret nytta av den konkurrensfördel som följer av ett eventuellt lägre självkostnadspris.

37 Att myndigheterna fastställer ett lägsta detaljhandelspris medför emellertid att det högsta detaljhandelspris som fastställs av producenterna eller importörerna under alla omständigheter inte kan vara lägre än detta tvingande lägsta pris. En tvingande reglering av ett sådant lägsta detaljhandelspris kan följaktligen påverka konkurrensförhållandena på så sätt att vissa producenter eller importörer hindras från att erbjuda förmånligare försäljningspriser genom lägre självkostnadspriser.

38 Följaktligen kan ett system med lägsta detaljhandelspriser för tobaksvaror betraktas som oförenligt med artikel 9.1 i direktiv 95/59 i den utsträckning det inte är utformat så, att den konkurrensfördel för vissa producenter eller importörer av sådana varor, vilken kan följa av lägre självkostnadspriser, under inga omständigheter undergrävs, och att konkurrensen därmed inte snedvrids på något sätt (se domar av den 4 mars 2010 i mål C-198/08, kommissionen mot Österrike, REG 2010, s. I-1645, punkt 30, och i mål C-221/08, kommissionen mot Irland, REG 2010, s. I-1669, punkt 41).

39 Det är mot bakgrund av dessa principer som de ifrågavarande nationella bestämmelserna ska prövas.

40 Genom de ifrågavarande bestämmelserna i den allmänna skattelagen, jämförda med dekret nr 2004-975, åläggs producenter och importörer ett lägsta detaljhandelpris för cigaretter i Frankrike, motsvarande 95 % av genomsnittspriset för dessa varor. Enligt artikel L. 3511-3 första stycket i den allmänna folkhälsolagen är det förbjudet att sälja varje tobaksvara till ett ”pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan”. Republiken Frankrike har vid förhandlingen förtydligat att uttrycket ”pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan” ska anses beteckna varje pris som är lägre än det som är fastställt enligt artikel 572 första stycket i den allmänna skattelagen.

41 Genom detta system kan det inte, i samtliga fall, uteslutas att det lägsta pris som föreskrivs under några omständigheter kan innebära att den konkurrensfördel för vissa producenter eller importörer av tobaksvaror, vilken kan följa av lägre självkostnadspriser, undergrävs. Som kommissionen har anfört vid förhandlingen, utan att detta har bestritts av Republiken Frankrike, kan tvärtom ett sådant system i vilket lägsta pris fastställs med hänsyn till genomsnittspriset på marknaden leda till att prisskillnader mellan konkurrerande varor försvinner och att priserna anpassas efter den dyraste varan. Det nämnda systemet innebär därmed att producenternas och importörernas frihet enligt artikel 9.1 andra stycket i direktiv 95/59 att bestämma de högsta detaljhandelspriserna för sina varor undergrävs.

42 I motsats till vad Republiken Frankrike har gjort gällande omfattas vidare inte det ifrågavarande systemet med lägsta priser av undantaget i artikel 9.1 tredje stycket i nämnda direktiv.

43 Beträffande denna bestämmelse finns det anledning att påminna om att uttrycket ”övervakning av prisnivåer” har ansetts innebära allmän nationell lagstiftning, till exempel sådan som är avsedd att förhindra prisökningar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 25 och

där angiven rättspraxis). Vidare ska ”efterlevnaden av påbjudna priser” när det gäller beskattningen av tobak anses avse ett pris som, när det har fastställts av producenten eller importören och godkänts av myndigheterna, ska tillämpas som högsta pris och iakttas inom alla distributionsled fram till försäljningen till konsumenten. Denna metod för att fastställa priser har till syfte att förhindra att skatteintäkterna påverkas genom att det påbjudna priset överskrids (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

44 Det står emellertid klart att de ifrågavarande nationella bestämmelserna inte syftar till att förhindra vare sig prisökningar eller minskade skatteintäkter till följd av att det högsta detaljhandelspris som har bestämts fritt av producenterna eller importörerna överskrids.

45 I likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkterna 50 och 51 i sitt förslag till avgörande åläggs de avtalsslutande staterna genom WHO-konventionen inte några konkreta förpliktelser avseende prispolitik för tobaksvaror. I WHO-konventionen anges endast möjliga handlingsalternativ för att ta hänsyn till nationella hälsomål om tobakskontroll. I artikel 6.2 i denna konvention föreskrivs nämligen endast att de kontraktsslutande staterna antar eller bibehåller åtgärder ”som kan innefatta” att genomföra en skattepolitik och, ”i förekommande fall”, en prispolitik för tobaksvaror.

46 På samma sätt kan ingen konkret slutsats rörande system med lägsta priser dras vare sig av rekommendation 2003/54 eller av rapporten från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 16 juli 2008 om strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av cigaretter och andra tobaksvaror. Dessa dokument är dessutom inte bindande. De avsnitt i dessa texter som har åberopats av Republiken Frankrike återspeglar endast tanken att ett högt pris på tobaksvaror minskar konsumtionen av desamma.

47 Det följer av punkt 38 i förevarande dom att direktiv 95/59 i vart fall inte utgör hinder för en prispolitik, under förutsättning att denna inte strider mot syftena med nämnda direktiv. Ett av dessa syften är att konkurrensen inte ska snedvridas mellan olika kategorier av tobaksvaror som hör till samma grupp.

48 Republiken Frankrike har även gjort gällande att det ifrågavarande systemet med lägsta priser är motiverat med hänsyn till skyddet för människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG. Enligt denna medlemsstat skulle en ökning av skatterna inte förmå garantera tillräckligt höga priser på tobaksvaror, eftersom denna ökning skulle kunna neutraliseras genom att producenterna eller importörerna gör avkall på en del av sin vinst, eller till och med säljer med förlust.

49 Artikel 30 EG kan inte förstås så att åtgärder av annat slag än de kvantitativa import- och exportrestriktioner och de åtgärder med motsvarande verkan som avses i artiklarna 28 EG och 29 EG, skulle vara tillåtna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2002 i mål C-302/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-2055, punkt 33). I förevarande fall har kommissionen inte gjort gällande att dessa sistnämnda bestämmelser skulle ha åsidosatts.

50 Direktiv 95/59 hindrar emellertid inte Republiken Frankrike från att bekämpa tobaksmissbruk inom ramen för skyddet av folkhälsan.

51 Såsom även anges i skäl 7 i direktiv 2002/10, som senast ändrat direktiv 95/59/EG, även om artikel 9 inte har ändrats, föreskrivs i EG-fördraget och särskilt i artikel 152.1 första stycket EG att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

52 Det preciseras även i samma skäl att skattenivån är en viktig faktor för tobaksvarornas pris, som i sin tur påverkar konsumenternas rökvanor. Domstolen har även uttalat att skattelagstiftningen utgör ett viktigt och effektivt medel i kampen mot tobakskonsumtion och, således, ett viktigt och effektivt medel för skyddet av folkhälsan (dom av den 5 oktober 2006 i mål C-140/05, Valeško, REG 2006, s. I-10025, punkt 58). Vidare har domstolen uttalat att målet att säkerställa att priserna för de nämnda varorna ligger på en hög nivå kan uppnås på ett likvärdigt sätt genom en ökad beskattning av dessa varor, eftersom en ökning av punktskatten förr eller senare återspeglas i högre detaljhandelspriser, utan att detta undergräver friheten att bestämma priser (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 31)

53 Om medlemsstaterna definitivt vill förhindra varje möjlighet för producenter och importörer att, även tillfälligt, neutralisera denna skatts inverkan på detaljhandelspriset för tobaksvaror genom att dessa säljs med förlust, är det dessutom tillåtet för medlemsstaterna att bland annat förbjuda försäljning av tobaksvaror till ett pris som är lägre än självkostnadspriset plus samtliga skatter. Detta kan göras samtidigt som nämnda producenter och importörer har möjlighet att på ett effektivt sätt dra nytta av den konkurrensfördel som följer av ett eventuellt lägre självkostnadspris (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Österrike, punkt 43, och kommissionen mot Irland, punkt 55).

54 Av det ovan anförda följer att kommissionens talan ska bifallas.

55 Republiken Frankrike har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i direktiv 95/59 genom att anta och bibehålla ett system med lägsta detaljhandelspris för cigaretter som har släppts för konsumtion i Frankrike och ett förbud mot att sälja tobaksvaror ”till ett pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan”.

Rättegångskostnader

56 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002, genom att anta och bibehålla ett system med lägsta detaljhandelspris för cigaretter som har släppts för konsumtion i Frankrike och ett förbud mot att sälja tobaksvaror ”till ett pris med karaktär av specialerbjudande, som strider mot mål avseende folkhälsan”.

2) Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter