WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 4 marca 2010 r. *

W sprawie C-197/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 14 maja 2008 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez. R. Lyala oraz W. Möllsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Francuskiej, reprezentowanej przez G. de Berguesa, J.S. Pilczera oraz. J.C. Gracię oraz przez B. Beaupère-Manokha, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: J. N. Cunha Rodrigues, prezes drugiej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus i A. Arabadjiev (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 czerwca 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 października 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy systemu cen minimalnych sprzedaży detalicznej papierosów dopuszczonych do konsumpcji we Francji, podobnie jak i zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych „po cenie promocyjnej sprzecznej z celami ochrony zdrowia publicznego", Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 291,

s. 40), w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 2002/10/WE Rady z dnia 12 lutego 2002 r. (Dz.U. L 46, s. 26, zwanej dalej „dyrektywą 95/59").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Drugi, trzeci i siódmy motyw dyrektywy 95/59 mają następującą treść:

„(2) Celem traktatu [WE] jest ustanowienie unii gospodarczej, w obrębie której istnieje zdrowa konkurencja i której cechy są podobne do tych występujących na rynku krajowym. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych, osiągnięcie tego celu przewiduje, że stosowanie w państwach członkowskich podatków wpływających na spożycie produktów w tym sektorze nie zakłóca warunków konkurencji i nie hamuje swobodnego przepływu tego towaru w ramach Wspólnoty;

(3) Jeśli chodzi o podatek akcyzowy, harmonizacja struktur musi w szczególności zapobiegać zakłócaniu konkurencji różnych kategorii wyrobów tytoniowych należących do tego samej grupy przez skutki nałożenia podatku, i w konsekwencji otwarciem rynków krajowych państw członkowskich;

[…]

(7) Bezwzględna konieczność konkurencji zakłada istnienie systemu swobodnie kształtujących się cen dla wszystkich grup wyrobów tytoniowych".

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy:

„Za wyroby tytoniowe uznaje się, co następuje:

a) papierosy;

b) cygara i cygaretki;

c) tytoń do palenia:

— drobnokrojony do skręcania papierosów,

— inny tytoń do palenia,

jak zdefiniowany w art. 3–7".

4 Artykuł 8 dyrektywy 95/59 stanowi:

„1. Papierosy wyprodukowane we Wspólnocie i te przywożone z państw nieczłonkowskich, podlegają proporcjonalnemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu według maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej, włączając opłaty celne, a także specyficznemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu na jednostkę produktu.

2. Stawka proporcjonalnego podatku akcyzowego oraz kwota specyficznego podatku akcyzowego muszą być takie same dla wszystkich papierosów.

[…]"

5 W myśl art. 9 ust. 1 ww. dyrektywy:

„Za producenta uznaje się osobę fizyczną lub prawną mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę we Wspólnocie, która przekształca tytoń w produkty przemysłowe [wyroby] [przeznaczone] na sprzedaż [detaliczną].

Producenci lub, gdzie to właściwe, ich przedstawiciele lub uprawnieni pełnomocnicy we Wspólnocie oraz importerzy tytoniu z państw nieczłonkowskich, mają swobodę w ustalaniu maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej dla każdego z produktów, dla każdego państwa członkowskiego, w którym dane produkty są przeznaczone do konsumpcji.

Przepisy akapitu drugiego nie mogą jednakże utrudniać wprowadzenia krajowych regulacji prawnych odnoszących się do kontroli poziomu cen lub przestrzegania nałożonych cen, pod warunkiem że są one zgodne z ustawodawstwem wspólnotowym".

6 Artykuł 16 rzeczonej dyrektywy przewiduje:

„1. Kwota specyficznego podatku akcyzowego na papierosy jest ustalona w odniesieniu do papierosów z najpopularniejszej kategorii cenowej, zgodnie z informacjami dostępnymi dnia 1 stycznia każdego roku, począwszy od dnia 1 stycznia 1978 r.

2. Specyficzny składnik podatku akcyzowego nie może być mniejszy niż 5 % lub większy niż 55 % wielkości całego ciężaru podatkowego wynikającego z sumy proporcjonalnego podatku akcyzowego, specyficznego podatku akcyzowego i podatku obrotowego nałożonego na te papierosy.

[…]

5. Państwa członkowskie mogą nałożyć minimalną stawkę akcyzy na papierosy sprzedane po cenie niższej niż detaliczna cena sprzedaży dla papierosów należących do kategorii cenowej o największym popycie, o ile wymieniona akcyza nie przekracza kwoty akcyzy nałożonej na papierosy należące do kategorii cenowej o największym popycie".

7 Dyrektywa Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów (Dz.U. L 316, s. 8) oraz dyrektywa Rady 92/80/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od wyrobów tytoniowych innych niż papierosy (Dz.U. L 316, s. 10), zmienione dyrektywą 2003/117/WE Rady

z dnia 5 grudnia 2003 r. (Dz.U. L 333, s. 49), ustalają, minimalne stawki lub kwoty ogólnego podatku akcyzowego nakładane, odpowiednio na papierosy i wyroby tytoniowe inne niż papierosy. Dyrektywa 92/80 zawiera również niektóre zasady dotyczące struktury podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych.

8 Decyzją 2004/513/WE Rady z dnia 2 czerwca (Dz.U. L 213, s. 8) została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, sporządzona w Genewie w dniu 21 maja 2003 r. (zwana dalej konwencją WHO). Artykuł 6 rzeczonej konwencji zatytułowany „Środki cenowe i podatkowe ograniczające popyt na tytoń", ma następujące brzmienie:

„1. Strony uznają, że środki cenowe i podatkowe stanowią skuteczny i ważny sposób ograniczania konsumpcji wyrobów tytoniowych przez różne grupy ludności, a w szczególności przez ludzi młodych.

2. Nie uchybiając suwerennemu prawu Stron do określania i ustanawiania swoich polityk podatkowych, każda Strona powinna wziąć pod uwagę krajowe cele z zakresu zdrowia dotyczące ograniczenia użycia tytoniu i przyjąć lub podtrzymać, w zależności od przypadku, środki, które mogą obejmować:

a) wdrożenie polityk podatkowych oraz, w odpowiednich przypadkach, polityk cenowych w odniesieniu do wyrobów tytoniowych mając na celu przyczynienie się do osiągnięcia celów zdrowotnych ukierunkowanych na ograniczenie konsumpcji wyrobów tytoniowych; […]

[…]".

Uregulowania krajowe

9 Code général des impôts (francuski kodeks podatkowy, zwany dalej „CGI") reguluje między innymi) opodatkowanie wyrobów tytoniowych we Francji. Artykuł 572 zdanie pierwsze CGI został zmieniony przez art. 38 ust. II loi nº 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique [ustawy nr 2004-809 z dnia 9 sierpnia 2004 r. w sprawie polityki zdrowia publicznego] (JORF z dnia 11 sierpnia 2004 r., s. 14277). Rzeczony art. 572 zdanie pierwsze, po zmianie, stanowi:

„Detaliczna cena każdego wyrobu wyrażonego w 1000 sztuk lub 1000 gramów, jest jednakowa dla całego terytorium i jest swobodnie ustalana za porozumieniem producentów i dostawców. Cena ta jest stosowana po jej zatwierdzeniu na warunkach określonych przez rozporządzenie Conseil d'État. Nie można jednak zatwierdzić ceny detalicznej papierosów określonej dla 1000 sztuk, jeżeli jest ona niższa od ceny obliczonej przy zastosowaniu do średniej ceny tych wyrobów procentu ustalonego w rozporządzeniu".

10 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 2004-975 z dnia 13 września 2004 r. przyjętego w wykonaniu art. 572 zdanie pierwsze kodeksu podatkowego (JORF z dnia 18 września 2004 r., s. 16264), „procent, o którym mowa w zdaniu pierwszym art. 572 [CGI] ustala się na 95".

11 Artykuł 572 bis CGI został zmieniony art. 30 ust. II loi nº 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 [ustawy budżetowej nr 2005-1719 na rok 2006] (JORF z dnia 31 grudnia 2005 r., s. 20597). Rzeczony artykuł 572 bis, po zmianie, ma następującą treść:

„Cena sprzedaży detalicznej wyrobów sprzedawanych przez sprzedawców, o których mowa w art. 568 oraz wyrobów dostarczanych podróżnym przez podmioty trudniące się kupnem-sprzedażą, o których mowa w zdaniu czwartym niniejszego artykułu, jest ustalana swobodnie, przy czym nie może być ona niższa od ceny detalicznej określonej dla 1000 sztuk lub dla 1000 gram ustalonej w zarządzeniu zatwierdzającym […]"

12 Code de la santé publique [kodeks zdrowia publicznego, zwany dalej „CSP") zawiera między innymi przepisy dotyczące zwalczania palenia tytoniu. Artykuł L. 3511-1 CSP, zmieniony rozporządzeniem nr 2006-596 z dnia 23 maja 2006 r. (JORF z dnia 25 maja 2006 r., s. 7791), stanowi:

„Za wyroby tytoniowe używa się wyroby przeznaczone do palenia, zażywania, żucia lub ssania, o ile zawierają chociaż część tytoniu, a także wyroby przeznaczone do palenia, nawet jeżeli nie zawierają one tytoniu, za wyjątkiem wyrobów używanych w celach leczniczych w rozumieniu akapitu trzeciego (2°) art. 564 decies [CGI].

Za składnik uważa się każdą substancję lub część składową inne niż liście lub inne części naturalne lub nieprzetworzone tytoniu używane do produkcji lub wytwarzania wyrobów tytoniowych i występujące w gotowym wyrobie nawet w zmienionej postaci, włączywszy w to papier, filtr, farbę, klej".

13 Artykuł L. 3511-3 akapit pierwszy CSP w brzmieniu znajdującym zastosowanie w dniu 4 września 2006 r., dacie wygaśnięcia terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, o której mowa w pkt 17 niniejszego wyroku, które to brzmieniu wynika z ustawy nr 2004-806, o której mowa w pkt 9 niniejszego wyroku, ma następujące brzmienie:

„Zakazuje się wszelkiej bezpośredniej lub pośredniej promocji lub reklamy tytoniu, wyrobów tytoniowych lub składników, o których mowa w akapicie drugim art. L. 3511-1, a także wszelkiej darmowej dystrybucji lub sprzedaży wyrobów tytoniowych po cenie promocyjnej sprzecznej z celami zdrowia publicznego".

14 Przepisy dotyczące zwalczania palenia tytoniu są opatrzone sankcjami karnymi, o których mowa w art. od L. 3512-1 do L. 3512-4 rzeczonego kodeksu.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15 W dniu 21 marca 2005 r. Komisja wystosowała do Republiki Francuskiej wezwanie do usunięcia uchybień, w którym twierdziła, że system minimalnej ceny sprzedaży detalicznej oraz zakaz ustanawiania „promocyjnych sprzecznych z celami zdrowia publicznego" cen wyrobów tytoniowych ustanowione przez uregulowanie francuskie są sprzeczne z art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59.

16 W odpowiedzi z dnia 29 lipca 2005 r. Republika Francuska podniosła, że uważa, iż uregulowanie to jest uzasadnione celem ochrony zdrowia publicznego, o którym mowa w art. 30 WE.

17 Komisja sporządziła w dniu 28 czerwca 2006 r. i wysłała w dniu 4 lipca 2006 r. uzasadnioną opinię, w której podtrzymywała stanowisko i wezwała rzeczone państwo członkowskie do wykonania zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59 w terminie dwóch miesięcy licząc od dnia otrzymania wspomnianej uzasadnionej opinii.

18 Uważając w świetle odpowiedzi Republiki Francuskiej z dnia 5 października i 22 grudnia 2006 r., że sytuacja nadal nie jest satysfakcjonująca, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

19 Zdaniem Komisji dyrektywa 95/59 zmierza do zapewnienia zdrowej konkurencji niezakłóconej skutkami podatkowymi w celu realizacji otwarcia rynków krajowych państw członkowskich. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy gwarantuje, że ustalenie podstawy opodatkowania będzie podlegało tym samym zasadom we wszystkich państwach członkowskich i uniemożliwia aby zasady państwowe w dziedzinie cen mogły unicestwić realizację tych celów. Treść i cel tego przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, co tego, że zakazuje on narzucania cen minimalnych w sprzedaży detalicznej. Takie narzucenie skutkowałoby bowiem zniesieniem różnic cenowych, jakie mogłyby istnieć pomiędzy różnymi wyrobami ze względu na czynniki, które wpływają na kształtowanie cen przez poszczególnych producentów. Taki mechanizm powodowałby w związku z tym zakłócenie przepływu handlowego pomiędzy państwami członkowskimi. W rzeczywistości bowiem zahamowany zostałby przywóz wyrobów, których cena netto (bez podatku) byłaby niższa od ceny porównywalnych wyrobów sprzedawanych w państwach członkowskich narzucających cenę minimalną.

20 Komisja podnosi, że francuski system opodatkowania papierosów narzuca cenę minimalną w wysokości 95% średniej ich ceny, poniżej której cena sprzedaży detalicznej papierosów nie może zostać zatwierdzona. Zatwierdzenie to jest warunkiem stosowania ceny w obrocie handlowym. W związku z tym producenci lub importerzy nie mogą swobodnie ustalać cen maksymalnej sprzedaży detalicznej swoich towarów, ponieważ w każdym wypadku cena maksymalna nie może być niższa od narzuconej ceny minimalnej. Rzeczony system opodatkowania papierosów jest zatem niezgodny z art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59.

21 Ponadto sporne przepisy CSP przyznają francuskim organom swobodne uznanie w ustanowieniu zakazu sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych po określonej

cenie, uniemożliwiając tym samym producentom i importerom swobodne ustalanie maksymalnych cen sprzedaży detalicznej poszczególnych ich produktów. Pojęcie „ceny promocyjnej sprzecznej z celami zdrowia publicznego" zawarte w art. L. 3511-3 CSP nie zostało zdefiniowane przez krajowe przepisy i w ten sposób nie umożliwia ono zainteresowanym podmiotom gospodarczym zaznajomienia się z ich prawami i obowiązkami w sposób wyraźny i dokładny, ani też sadom krajowym zapewnienia ich przestrzegania. Pojęcie to jest zatem sprzeczne z zasadami pewności prawa i ochrony jednostek.

22 Zdaniem Komisji okoliczność, iż dyrektywa Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie) (Dz.U. L 228, s. 1) zawiera zasadę swobody ustalania cen, nie oznacza, że podobna zasada wyraźnie ustanowiona w innym przepisie wspólnotowym, to znaczy w art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59, powinna zostać uznana za nie mającą zastosowania.

23 Komisja podnosi ponadto, że pomimo iż zakazy ustanowione odpowiednio, przez ostatni z wymienionych przepisów, oraz przez art. 28 WE mogą się pokrywać, to jednak art. 9 dyrektywy 95/59 jest autonomicznym przepisem prawa wtórnego pełniącym autonomiczną funkcję w kontekście wspomnianej dyrektywy i jego stosowanie nie może zostać ograniczone tylko do przypadków, które stanowią również naruszenie art. 28 WE.

24 Instytucja ta uważa, ze ocena, zgodnie z która sporne uregulowanie francuskie uniemożliwia swobodne kształtowanie cen maksymalnych sprzedaży wyrobów tytoniowych nie zostaje podważona przez art. 9 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 95/59, który przewiduje stosowanie „krajowych regulacji prawnych odnoszących się do kontroli poziomu cen" oraz przepisów krajowych dotyczących „przestrzegania nałożonych cen".

25 Komisja twierdzi, że względy związane z ochroną zdrowia publicznego, o których mowa w art. 30 WE, nie mogą uzasadniać zarzucanego w niniejszej sprawie naruszenia prawa wspólnotowego. Zgodność z prawem przepisów krajowych należących do dziedziny objętej uregulowaniem harmonizującym na poziomie wspólnotowym powinna bowiem być oceniana ze względu tylko na to uregulowanie, a nie ze względu na przepisy prawa pierwotnego zezwalające na odstępstwa od podstawowych swobód. W każdym razie, o ile ochrona zdrowia publicznego może zostać zapewniona poprzez narzucenie wysokiej ceny sprzedaży wyrobów tytoniowych, to jednak cel ten może zostać w pełni osiągnięty za pomocą dostosowanej polityki podatkowej. Ponadto względy dotyczące ochrony zdrowia publicznego grały rolę przy przygotowywaniu i zmianie dyrektyw wspólnotowych w sprawie harmonizacji w dziedzinie podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, przy czym zasada swobody ustalania cen nie została jednak uchylona. Z kolei system cen minimalnych mógłby mieć szkodliwe skutki dla zdrowia publicznego, ponieważ chroniąc zysk producentów system ten dostarczałby im dodatkowych przychodów, które mogłyby być inwestowane w celu zachęcenia do sprzedaży wyrobów tytoniowych.

26 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 95/59 jest zgodny ponadto z konwencją WHO. Po pierwsze, konwencja ta nie skutkuje zobowiązaniem stron do stosowania cen minimalnych. Po drugie, konwencja ta nie przyznaje państwom członkowskim sprzecznego ze Wspólnotą prawa do wyboru pomiędzy stosowaniem polityki podatkowej i stosowaniem polityki cenowej, ponieważ kwestia ta należy do wewnętrznego funkcjonowania Wspólnoty.

27 Komisja uważa także, że stwierdzenia zawarte w zaleceniu Rady 2003/54/WE z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie zapobiegania paleniu oraz inicjatyw zmierzających do większego ograniczenia użycia tytoniu (Dz.U. 2003, L 22, s. 31), na które powołuje się Republika Francuska, nie są wiążące, a w każdym razie, że nie mogą one być interpretowane jako zachęcenie do naruszenia art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59. Również przywołane przez rzeczone państwo członkowskie sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lipca 2008 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy

stosowanych do papierosów i innych wyrobów tytoniowych ([COM(2008) 460 wersja ostateczna]) postrzega miedzy innymi podatki jako element ogólnej strategii zapobiegania konsumpcji tytoniu i zniechęcania do niej.

28 Wreszcie Komisja twierdzi, że państwa członkowskie mogą utrzymać wysokie ceny wyrobów tytoniowych poprzez zwiększenie poziomu opodatkowania tych wyrobów, zgodnie ze sposobami przewidzianymi we właściwych dyrektywach. Dyrektywy te nie przewidują maksymalnego poziomu opodatkowania. Państwa członkowskie mogą tym samym postąpić w taki sposób, aby został osiągnięty pożądany poziom cen za pomocą wpływu, jaki wywierają podatki na końcową cenę. Możliwość poniesienia przez producentów strat związana z chęcią nieprzerzucania ciężaru podatkowego na cenę sprzedaży podlegałaby oczywiście ograniczeniom gospodarczym.

29 Republika Francuska podnosi, że sporne uregulowanie krajowe nie jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/59. Rzeczone państwo członkowskie twierdzi, że przepis ten nie ustanawia ogólnej zasady, zgodnie z którą ceny są ustalane dobrowolnie przez producentów i importerów. Wzywa ono Trybunał do ponownego rozpatrzenia w tym kierunku interpretacji, jaką nadał temu przepisowi. W przeciwieństwie bowiem do np. dyrektywy 92/49, która przewidywała harmonizację warunków dostępu do działalności gospodarczej na własny rachunek i do jej wykonywania, dyrektywa 95/59 ma na celu jedynie harmonizację części przepisów państw członkowskich dotyczących podatku akcyzowego. Zdaniem rzeczonego państwa członkowskiego, członkowskiego ile zasada swobodnego ustalania cen lub swobody ustalania taryf może być powiązana z harmonizacją warunków wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek, to nie może ona jednak zostać powiązana z harmonizacją podatkową. Ponadto, zasada ta powinna być interpretowana w świetle swobody przepływu towarów, o której mowa w art. 28 WE, który ogranicza się do zakazania regulacji krajowych w dziedzinie cen, która stawiałyby w mniej korzystnej sytuacji towary importowane.

30 Republika Francuska twierdzi również, że w każdym razie sporne uregulowanie krajowe objęte jest zastrzeżeniami, o których mowa w art. 9 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 95/59. Z jednej strony bowiem wyrażenie „krajowych regulacji prawnych odnoszących się do kontroli poziomu cen" znajdujące się w tym przepisie obejmuje przepisy krajowe w dziedzinie cen zarówno o charakterze ogólnym, jak również o charakterze szczególnym, takie jak w niniejszej sprawie. Wspomniane państwo członkowskie kwestionuje zatem stanowisko sądu wynikające z wyroku z dnia 19 października 2000 r. w sprawie C-216/98 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-8921, zgodnie z którym wyrażenie to nie może być interpretowane jako zastrzegające na rzecz państw członkowskich swobodne uznanie w ustalaniu jedynie przepisów krajowych o charakterze ogólnym, których celem jest zahamowanie wzrostu cen. Po drugie, w myśl tego wyroku wyrażenie „przepisy krajowe dotyczące […] przestrzegania cen narzuconych" oznacza cenę, która po jej określeniu przez producenta lub importera i zatwierdzeniu jej przez organ publiczny jest narzucana jako cena maksymalna. Tymczasem zdaniem Republiki Francuskiej, jeżeli cena ta może zostać zatwierdzona przez organ publiczny, to organ ten może również odmówić jej zatwierdzenia.

31 Pomocniczo rzeczone państwo członkowskie podnosi, że sporne uregulowanie krajowe jest uzasadnione celem ochrony zdrowia publicznego, o którym mowa w art. 30 WE. Orzecznictwo Trybunału zezwala bowiem państwom członkowskim na stosowanie restrykcyjnych wobec handlu wewnątrzwspólnotowego przepisów krajowych w celu ochrony zdrowia osób. Rzeczone państwo członkowskie powołuje się w tej kwestii na ww. Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji. Sporne uregulowanie krajowe jest konieczne i proporcjonalne do tego celu. Cel ten nie mógłby bowiem być osiągnięty poprzez podwyższenie podatków, ponieważ niekoniecznie zostałby on przerzucony przez producentów i importerów na cenę sprzedaży, a tym samym nie koniecznie doprowadziłoby to do spadku konsumpcji.

32 Zdaniem Republiki Francuskiej ustalenie ceny minimalnej jest środkiem przyjętym w celu utrzymania wysokiego poziomu cen i zapobieżeniu w ten sposób paleniu tytoniu przez najmłodszych. Wynika to z art. 6 ust. 2 lit. a) konwencji WHO. Teza wspomnianego państwa członkowskiego jest potwierdzona również przez pkt 7 zalecenia 2003/54, a także przez ustęp pierwszy pkt 3.3. sprawozdania Komisji do Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 16 lipca 2008 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do papierosów i innych wyrobów tytoniowych.

Ocena Trybunału

33 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że z trzeciego motywu dyrektywy 95/59 wynika, że wpisuje się ona w ramy polityki harmonizacji struktur podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, która ma na celu zapobiec zakłóceniu konkurencji pomiędzy poszczególnymi kategoriami wyrobów tytoniowych należących do jednej grupy, a w konsekwencji realizację otwarcia rynków krajowych państw członkowskich.

34 W tym celu art. 8 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że papierosy wyprodukowane we Wspólnocie i te przywożone z państw nieczłonkowskich, podlegają proporcjonalnemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu według maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej, włączając opłaty celne, a także specyficznemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu na jednostkę produktu (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 19).

35 Z siódmego motywu dyrektywy 95/59 wynika ponadto, że nakaz konkurencji zakłada istnienie systemu swobodnie kształtujących się cen dla wszystkich grup wyrobów tytoniowych.

36 W tym zakresie art. 9 ust. 1 rzeczonej dyrektywy stanowi, że producenci lub, gdzie to właściwe, ich przedstawiciele lub uprawnieni pełnomocnicy we Wspólnocie oraz importerzy tytoniu z państw nieczłonkowskich, mają swobodę w ustalaniu

maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej dla każdego z produktów, a to w celu zagwarantowania skuteczniejszej konkurencji miedzy nimi (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 20). Przepis ten ma na celu zapewnić, że ustalanie proporcjonalnej podstawy opodatkowania wyrobów tytoniowych, to znaczy maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej tych wyrobów, podlegać będzie tym samym zasadom we wszystkich państwach członkowskich. Zmierza on również, tak jak to podniosła rzecznik generalna w pkt 40 opinii, do zachowania swobody ww. podmiotów gospodarczych, która umożliwi im skuteczne korzystanie z przewagi konkurencyjnej wynikającej z ewentualnych niższych kosztów wytworzenia.

37 Tymczasem narzucenie minimalnej ceny sprzedaży detalicznej skutkuje tym, że minimalna cena sprzedaży detalicznej określana przez producentów lub importerów w żadnym wypadku nie może być niższa od owej obowiązkowej ceny minimalnej. Uregulowanie narzucające taką cenę minimalną może w związku z tym szkodzić stosunkom konkurencyjnym uniemożliwiając niektórym z tych producentów lub importerów osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen sprzedaży detalicznej.

38 W związku z tym system minimalnej ceny sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych nie może zostać uznany za zgodny z art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59 o ile nie został on skonstruowany w taki sposób, aby wykluczyć w każdym przypadku, że będzie on stanowił zagrożenie dla przewagi konkurencyjnej, jaka mogłaby wyniknąć dla niektórych producentów lub importerów takich wyrobów z niższych kosztów wytworzenia, a tym samym zakłócenie konkurencji (zob. wyroki z dnia 4 marca 2010 r. w sprawach C-198/08 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-1645, pkt 30 oraz C-221/08 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-1669, pkt 41).

39 To w świetle tych zasad należy ocenić sporne uregulowanie krajowe.

40 Sporne przepisy CGI w związku z rozporządzeniem nr 2004-975 narzucają na producentów i importerów minimalną cenę sprzedaży detalicznej papierosów we Francji odpowiadającą 95 % średniej ceny tych towarów, a art. L. 3511-3 akapit pierwszy CSP zakazuje sprzedaży tych towarów po „cenie promocyjnej sprzecznej z celami zdrowia publicznego". Na rozprawie Republika Francuska wyjaśniła, że pojecie „cena promocyjna sprzeczna z celami zdrowia publicznego" powinna być rozumiana jako każda cena niższa od ceny ustalonej na podstawie art. 572 akapit pierwszy CGI.

41 Niemniej jednak należy stwierdzić, że rzeczony system nie pozwala wykluczyć w każdym przypadku, że narzucona cena będzie stanowiła zagrożenie dla przewagi konkurencyjnej, jaka mogłaby wyniknąć dla niektórych producentów lub importerów takich wyrobów z obniżenia cen. Przeciwnie, tak jak to podniosła Komisja na rozprawie, a czemu nie zaprzeczyła Republika Francuska, system ten, który ponadto ustala cenę minimalną w odniesieniu do średniej ceny stosowanej na rynku, mógłby skutkować zniesieniem różnic cenowych pomiędzy konkurencyjnymi wyrobami i przekształcić te ceny w ceny najdroższych produktów. Rzeczony system stanowi zatem naruszenie swobody producentów i importerów w ustalaniu maksymalnych cen sprzedaży detalicznej, zagwarantowanej przez art. 9 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 95/59.

42 Ponadto, przeciwnie do tego, co twierdzi Republika Francuska, sporny system cen minimalnych nie jest objęty wyjątkiem przewidzianym w art. 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

43 W rzeczywistości bowiem odnośnie do tego przepisu należy przypomnieć po pierwsze, że wyrażenie „kontrola poziomu cen" zostało zinterpretowane jako obejmujące przepisy krajowe o charakterze ogólnym, na przykład przepisy mające na celu zahamowanie wzrostu cen (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji pkt 25 i przywołane tam orzecznictwo). Po drugie, wyrażenie „przestrzeganie cen

narzuconych" powinno być rozumiane w ramach mechanizmu opodatkowania papierosów, jako oznaczające cenę, która po jej określeniu przez producenta lub importera oraz jej zatwierdzeniu przez organ publiczny, zostaje narzucona jako cena maksymalna i jako taka powinna być przestrzegana na wszystkich szczeblach cyklu dystrybucyjnego, do czasu sprzedaży na rzecz konsumenta, ponieważ ów system ustalania cen ma na celu zapobiec temu, aby poprzez przekraczanie ceny narzuconej naruszona została integralność przychodów podatkowych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji pkt 26 i przywołane tam orzecznictwo).

44 Tymczasem wiadomo, że sporne uregulowanie krajowe nie ma na celu ani zahamowania wzrostu cen ani uniknięcia utraty przypływów podatkowych z powodu przekroczenia maksymalnej ceny sprzedaży detalicznej swobodnie ustalonej przez producentów lub importerów.

45 Jeżeli chodzi o konwencję WHO, to tak jak podniosła rzecznik generalna w pkt 50–51 opinii, konwencja ta nie nakłada na żadną z umawiających się stron jakiegokolwiek konkretnego obowiązku w odniesieniu do polityki cenowej w dziedzinie wyrobów tytoniowych, a jedynie opisuje możliwe rozwiązania w celu uwzględnienia krajowych celów w dziedzinie zdrowia w zakresie dotyczącym zwalczania konsumpcji wyrobów tytoniowych. Artykuł 6 ust. 2 rzeczonej konwencji ogranicza się bowiem do stwierdzenia, że umawiające strony przyjmą lub utrzymają w mocy środki, które „mogą obejmować" wdrożenie polityk podatkowych oraz „w odpowiednich przypadkach" polityk cenowych w odniesieniu do wyrobów tytoniowych.

46 Podobnie żadna konkretna wskazówka dotycząca posługiwania się systemem cen minimalnych nie może być wywnioskowana ani z zalecenia 2003/54 ani ze sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lipca 2008 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do papierosów i innych wyrobów tytoniowych, które są ponadto pozbawione mocy obowiązującej. W rzeczywistości bowiem, fragment, na który powołuje się Republika Francuska odzwierciedla jedynie ideę, że wysokie ceny wyrobów tytoniowych skutkują zniechęceniem do konsumpcji.

47 W każdym razie, tak jak to wynika z pkt 38 niniejszego wyroku, dyrektywa 95/59 nie sprzeciwia się polityce cenowej, o ile nie jest ona sprzeczna z celami tej dyrektywy, a w szczególności z celem, jakim jest wyeliminowanie zakłócenia konkurencji pomiędzy poszczególnymi kategoriami wyrobów tytoniowych należących do tej samej grupy.

48 Republika Francuska podnosi również, że sporny system cen minimalnych jest uzasadniony celem ochrony zdrowia i życia osób, o którym mowa w art. 30 WE. Zdaniem rzeczonego państwa członkowskiego zwiększenie poziomu opodatkowania nie może zagwarantować wystarczająco wysokich cen wyrobów tytoniowych, ponieważ producenci lub importerzy mogą przejąć na siebie owo zwiększenie, poświęcając część swojego zysku, a nawet sprzedając ze stratą.

49 W tym zakresie należy podnieść, że art. 30 WE nie może być postrzegany jako zezwalający na środki inne niż środki mające charakter ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie lub środki o skutku równoważnym, o których mowa w art. 28 WE i 29 WE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie C-302/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-2055, pkt 33). Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja nie podniosła naruszenia tych dwóch przepisów.

50 Z powyższego wynika tylko tyle, że dyrektywa 95/59 nie sprzeciwia się temu, aby Republika Francuska kontynuowała walkę z paleniem tytoniu, która wpisuje się w cel ochrony zdrowia publicznego.

51 W rzeczywistości bowiem, o czym wspomina się w siódmym motywie do dyrektywy 2002/10, ostatnim akcie zmieniającym dyrektywę 95/59/WE, której art. 9 nie uległ zmianie w stosunku do pierwotnego brzmienia, traktat, a w szczególności art. 152 ust. 1 akapit pierwszy WE wymaga, aby definicja oraz wdrażanie wszystkich polityk i działań wspólnotowych gwarantowały wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

52 W tym samym motywie stwierdza się również, że poziom opodatkowania stanowi główny składnik ceny produktów tytoniowych, która z kolei oddziałuje na przyzwyczajenia konsumentów. Podobnie Trybunał orzekł już, że jeżeli chodzi o wyroby tytoniowe, to regulacja podatkowa stanowi ważny i skuteczny instrument w walce z konsumpcją tych wyrobów, a tym samym instrument ochrony zdrowia publicznego (wyrok z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-140/05 Valeško, Zb.Orz. 2006 s. I-10025, pkt 58) oraz że cel w postaci zapewnienia, iż ceny rzeczonych wyrobów zostaną ustalone na wysokim poziomie, może w sposób adekwatny być realizowany za pomocą zwiększenia podatku akcyzowego, co wcześniej czy później znajdzie odzwierciedlenie w zwiększeniu cen detalicznych, przy czym nie będzie to stanowiło naruszenia swobody ustalania cen (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 31).

53 Ponadto jeżeli państwa członkowskie chciałyby ostatecznie wyeliminować wszelką możliwość, iż producenci lub importerzy, nawet czasowo będą przejmowali na siebie wpływ podatków na cenę sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych, sprzedając je ze stratą, to mogą one uczynić to w szczególności zakazać sprzedaży wyrobów tytoniowych po cenie niższej niż suma kosztów i wszystkich podatków (zob. ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 43 oraz w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 55).

54 Z ogółu powyższych rozważań należy uznać, że należy uznać skargę Komisji.

55 W związku z tym należy stwierdzić, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy systemu cen minimalnych sprzedaży detalicznej papierosów dopuszczonych do konsumpcji we Francji, podobnie jak i zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych „po cenie promocyjnej sprzecznej z celami ochrony zdrowia publicznego", Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 9 ust. 1 dyrektywy 95/59/WE.

W przedmiocie kosztów

56 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) Poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy systemu cen minimalnych sprzedaży detalicznej papierosów dopuszczonych do konsumpcji we Francji, podobnie jak i zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych „po cenie promocyjnej sprzecznej z celami ochrony zdrowia publicznego", Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy z art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych, w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę Rady 2002/10/WE z dnia 12 lutego 2002 r.

2) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy