SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 4. marca 2010 *

V zadevi C-197/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 14. maja 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopata R. Lyal in W. Mölls, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopajo G. de Bergues, J.-S. Pilczer, J.-C. Gracia in B. Beaupère-Manokha, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi J. N. Cucha Rodrigues, predsednik drugega senata v funkciji predsednika tretjega senata, P. Lindh, sodnica, A. Rosas, U. Lõhmus in A. Arabadžiev (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. junija 2009,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. oktobra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Francoska republika s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi sistem najnižjih drobnoprodajnih cen za cigarete, sproščene v porabo v Franciji, in prepoved prodaje tobačnih izdelkov „po promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja“, ni izpolnila obveznosti iz člena 9(1) Direktive Sveta 95/59/ES z dne 27. novembra 1995 o davkih, razen prometnih davkov, ki vplivajo na porabo tobačnih izdelkov (UL L 291, str. 40), kakor je bila

spremenjena z Direktivo Sveta 2002/10/ES z dne 12. februarja 2002 (UL L 46, str. 26, v nadaljevanju: Direktiva 95/59).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 V uvodnih izjavah 2, 3 in 7 Direktive 95/59 je navedeno:

„(2) ker je cilj Pogodbe [ES] vzpostavitev ekonomske unije, znotraj katere je zdrava konkurenca, katere značilnosti so podobne tistim na domačem trgu; glede tobačnih izdelkov doseganje tega cilja predpostavlja, da v državah članicah obdavčenje, ki vpliva na porabo izdelkov iz tega sektorja, ne izkrivlja pogojev konkurenčnosti in ne ovira prostega pretoka znotraj Skupnosti;

(3) ker mora, kar zadeva trošarine, uskladitev struktur imeti za posledico konkurenco med različnimi kategorijami tobačnih izdelkov iz iste skupine, ki naj je obračunavanje davkov ne izkrivlja in mora pripeljati do odprtja nacionalnih trgov držav članic;

[…]

(7) ker konkurenca zahteva sistem svobodnega oblikovanja cen za vse skupine tobačnih izdelkov.“

3 Člen 2(1) te direktive določa:

„Za tobačne izdelke se štejejo:

(a) cigarete;

(b) cigare in cigarilosi;

(c) tobak za kajenje:

– drobno rezan tobak za zvijanje cigaret,

– drug tobak za kajenje,

kot so določeni v členih od 3 do 7.“

4 Člen 8 Direktive 95/59 določa:

„1. Cigarete, proizvedene v Skupnosti, in tiste, uvožene iz držav nečlanic, se obdavčijo s proporcionalno trošarino, izračunano glede na najvišjo maloprodajno [drobnoprodajno] ceno, vključno s carinami, in tudi s specifično trošarino, ki se izračuna po enoti izdelka.

2. Odstotek proporcionalne trošarine in znesek specifične trošarine sta za vse cigarete enaka.

[…]“

5 Člen 9(1) te direktive določa:

„Fizična ali pravna oseba s sedežem v Skupnosti, ki predela tobak v končne izdelke, pripravljene za maloprodajo [prodajo na drobno], se šteje za proizvajalca.

Proizvajalci oziroma njihovi zastopniki ali pooblaščeni posredniki v Skupnosti in uvozniki tobaka iz držav nečlanic lahko svobodno določijo najvišjo drobnoprodajno ceno za vsak svoj izdelek in za vsako državo članico, v kateri se zadevni izdelki sprostijo v porabo.

Vendar pa drugi odstavek ne sme ovirati delovanja nacionalnih pravnih sistemov glede nadzora cen ali upoštevanja predpisanih cen, če so sistemi združljivi z zakonodajo Skupnosti."

6 Člen 16 navedene direktive določa:

„1. Znesek specifične trošarine od [za] cigaret[e] se določi glede na najbolje prodajane cigarete [cigarete cenovnega razreda, po katerem je največje povpraševanje], v skladu s podatki, ki so na voljo 1. januarja vsakega leta, z začetkom na dan 1. januar 1978.

2. Specifična trošarina ne sme biti nižja od 5 % ali višja od 55 % zneska celotne davčne obremenitve, ki vključuje agregacijo proporcionalne trošarine, specifične trošarine in prometnega davka, ki se obračunajo od cigaret.

[…]

5. Države članice lahko obračunavajo najnižjo trošarino za cigarete, prodajane po ceni, ki je nižja od drobnoprodajne cene za cigarete cenovnega razreda, po katerem je največje povpraševanje, pod pogojem, da taka trošarina ne presega zneska trošarine, ki se obračunava za cigarete cenovnega razreda, po katerem je največje povpraševanje."

7 Direktiva Sveta 92/79/EGS z dne 19. oktobra 1992 o približevanju davkov na cigarete (UL L 316, str. 8) in Direktiva Sveta 92/80/EGS z dne 19. oktobra 1992 o približevanju davkov na predelani tobak razen cigaret (UL L 316, str. 10), kakor sta bili spremenjeni z Direktivo Sveta 2003/117/ES z dne 5. decembra 2003 (UL L 333, str. 49), določata

najnižje stopnje in/ali zneske skupne trošarine za cigarete in za predelani tobak razen cigaret. Direktiva 92/80 vsebuje tudi določena pravila v zvezi s strukturo trošarin za slednjega.

8 Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije o nadzoru tobaka, podpisana 21. maja 2003 v Ženevi (v nadaljevanju: Konvencija SZO), je bila v imenu Skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2004/513/ES z dne 2. junija 2004 (UL L 213, str. 8). Člen 6 te konvencije z naslovom „Cenovni in davčni ukrepi za zmanjšanje povpraševanja po tobaku“ določa:

„1. Podpisnice priznavajo, da so cenovni in davčni ukrepi učinkovito in pomembno sredstvo za zmanjšanje porabe tobaka pri različnih skupinah prebivalstva, zlasti pri mladih.

2. Ne glede na suverene pravice podpisnic glede določanja in sprejemanja njihove davčne politike vsaka podpisnica upošteva svoje nacionalne zdravstvene cilje o nadzoru tobaka in sprejema oziroma ohranja v veljavi ukrepe, med katere lahko spada:

(a) uresničevanje davčne in cenovne politike tobačnih izdelkov kot sredstvo za uresničevanje zdravstvenih ciljev, katerih namen je zmanjšanje porabe tobaka […]

[…]“

Nacionalna ureditev

9 Splošni davčni zakonik (v nadaljevanju: SDZ) med drugim ureja obdavčitev tobaka v Franciji. Člen 572, prvi odstavek, SDZ je bil spremenjen s členom 38, odstavek II, zakona št. 2004-806 z dne 9. avgusta 2004 o politiki javnega zdravja (Uradni list Francoske republike z dne 11. avgusta 2004, str. 14277). Navedeni člen 572, prvi odstavek, kakor je bil spremenjen, določa:

„Drobnoprodajna cena vsakega proizvoda, izražena v 1000 enotah ali 1000 gramih, je enaka na celotnem ozemlju in jo pooblaščeni proizvajalci in dobavitelji svobodno določijo. Uporablja se po potrditvi, na podlagi pogojev, opredeljenih v dekretu Conseil d'État. Drobnoprodajna cena za cigarete, izražena v 1000 enotah, pa se ne potrdi, če je nižja od cene, izračunane na podlagi z dekretom določenega odstotka povprečne cene teh proizvodov."

10 V skladu s členom 1 dekreta št. 2004-975 z dne 13. septembra 2004, sprejetim za uporabo prvega odstavka člena 572 splošnega davčnega zakonika (Uradni list Francoske republike z dne 18. septembra 2004, str. 16264), je „[o]dstotek iz prvega odstavka člena 572 [SDZ] […] 95".

11 Člen 572a SDZ je bil spremenjen s členom 30, odstavek II, zakona št. 2005-1719 z dne 30. decembra 2005 o financah za leto 2006 (Uradni list Francoske republike z dne 31. decembra 2005, str. 20597). Navedeni člen 572a, kakor je bil spremenjen, določa:

„Drobnoprodajna cena za proizvode, ki jih prodajajo prodajalci na drobno, navedeni v členu 568, prvi odstavek, in proizvode, ki jih potnikom dobavljajo prodajalci iz četrtega odstavka tega člena, se svobodno določi, vendar ob upoštevanju pogoja, da ne more biti nižja od drobnoprodajne cene, izražene v 1000 enotah ali 1000 gramov, določene v potrdilni odločbi […]"

12 Zakonik o javnem zdravstvu (v nadaljevanju: ZJZ) med drugim vsebuje določbe v zvezi z bojem proti odvisnosti od kajenja. Člen L. 3511-1 ZJZ, kakor je bil spremenjen s sklepom št. 2006-596 z dne 23. maja 2006 (Uradni list Francoske republike z dne 25. maja 2006, str. 7791), določa:

„Za tobačne izdelke štejejo proizvodi, namenjeni kajenju, njuhanju, žvečenju ali sesanju tobaka, če so, čeprav delno, iz tobaka, ter proizvodi, namenjeni kajenju, čeprav ne vsebujejo tobaka, edina izjema pri tem pa so proizvodi, namenjeni uporabi v medicini, v smislu člena 564i, točka 2, tretji odstavek, [SDZ].

Za sestavino šteje vsaka snov ali vsak drugi element, ki niso listi in drugi naravni ali nespremenjeni deli rastline tobaka, uporabljeni za proizvodnjo ali pripravo tobačnega izdelka, in so še prisotni v končnem proizvodu, čeprav v spremenjeni obliki, skupaj s papirjem, filtrom, črnilom in lepilom."

13 Člen L. 3511-3, prvi odstavek, ZJZ v različici, ki je veljala 4. septembra 2006, na datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, navedenem v točki 17 te sodbe, to je različici, ki izhaja iz zakona št. 2004-806, navedenega v točki 9 te sodbe, določa:

„Promocija ali oglaševanje, neposredno ali posredno, tobaka, tobačnih izdelkov ali sestavin, opredeljenih v členu L. 3511-1, drugi odstavek, in vsaka brezplačna ponudba ali prodaja tobačnega izdelka po promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja sta prepovedani."

14 Določbam o nadzoru tobaka iz ZJZ so dodane kazenske sankcije, določene v členih od L. 3512-1 do L. 3512-4 tega zakonika.

Predhodni postopek

15 Komisija je z dopisom z dne 21. marca 2005 na Francosko republiko naslovila pisni opomin, v katerem je zatrjevala, da je sistem najnižjih drobnoprodajnih cen za cigarete in prepoved določanja cen tobaka po „promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja“, določenimi v francoski ureditvi, nezdružljiv s členom 9(1) Direktive 95/59.

16 Francoska republika je v odgovoru z dne 29. julija 2005 zatrjevala, da je ta ureditev utemeljena s ciljem varovanja zdravja, določenim v členu 30 ES.

17 Komisija je 4. julija 2006 poslala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila svoje stališče in navedeno državo članico pozvala, naj v roku dveh mesecev od prejetja navedenega obrazloženega mnenja izpolni obveznosti iz člena 9(1) Direktive 95/59.

18 Ker je Komisija menila, da je v zvezi z odgovorom Francoske republike z dne 5. oktobra in 22. decembra 2006 položaj ostal nezadovoljiv, je vložila to tožbo.

Tožba

Trditve strank

19 Komisija meni, da je namen Direktive 95/59 zagotoviti zdravo konkurenco, ki je obračunavanje davkov ne bi izkrivilo, da bi prišlo do odprtja nacionalnih trgov držav članic. Člen 9(1) te direktive naj bi zagotavljal, da bi za opredelitev osnove za trošarino veljala enaka načela v vseh državah članicah in da nacionalna pravila o določanju cen ne bi onemogočala uresničevanja teh ciljev. Besedilo in namen te določbe naj ne bi povzročala dvoma o tem, da prepoveduje določitev najnižjih drobnoprodajnih cen. Zaradi te obdavčitve naj bi bile namreč odpravljene razlike med cenami, ki bi lahko obstajale med različnimi proizvodi, glede na dejavnike, ki vplivajo na oblikovanje cen s strani različnih proizvajalcev. Tak mehanizem bi lahko zato povzročil izkrivljanje trgovine med državami članicami. Uvoz proizvodov, katerih cena (brez davkov) je nižja od cene primerljivih proizvodov, sproščenih v porabo v državah članicah, ki določajo najnižje cene, naj bi bil v njih omejen.

20 Komisija zatrjuje, da francoski sistem obdavčitve cigaret določa najnižjo ceno, ki znaša 95 % povprečne cene cigaret, pod katero drobnoprodajne cene za cigarete ni mogoče potrditi, pri čemer je ta potrditev pogoj za uporabo cen na trgu. Proizvajalci ali uvozniki zato ne morejo svobodno določiti najvišje drobnoprodajne cene za svoje proizvode, ker ta najvišja cena nikakor ne more biti nižja od predpisane najnižje cene. Navedeni sistem obdavčitve cigaret naj torej ne bi bil združljiv s členom 9(1) Direktive 95/59.

21 Poleg tega naj bi imeli francoski organi na podlagi zadevnih določb ZJZ diskrecijsko pravico prepovedati prodajo tobačnih izdelkov na drobno po določeni ceni in tako

ovirati proizvajalce in uvoznike pri svobodnem določanju najvišje drobnoprodajne cene za vsakega izmed njihovih proizvodov. Pojem „promocijska cena v nasprotju s cilji javnega zdravja“ iz člena L. 3511-3 ZJZ naj v nacionalni zakonodaji ne bil opredeljen in tako naj ne bi omogočal niti jasno in natančno seznanitev zadevnih subjektov z njihovimi pravicami in obveznostmi niti to, da bi nacionalna sodišča zagotovila njihovo spoštovanje. Bil naj bi torej v nasprotju z načeloma pravne varnosti in varstva posameznikov.

22 Komisija meni, da dejstvo, da Direktiva Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 o spremembah direktiv 73/239/EGS in 88/357/EGS in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju) (UL L 228, str. 1) vsebuje načelo svobodnega določanja cen, ne pomeni, da se podobno načelo, ki je jasno opisano v drugi določbi prava Skupnosti, in sicer členu 9(1) Direktive 95/59, ne uporablja.

23 Komisija poleg tega zatrjuje, da čeprav se lahko prepovedi, določene v zadnjenavedeni določbi in členu 28 ES, prekrivajo, je člen 9 Direktive 95/59 samostojni predpis sekundarnega prava, s katerim se v okviru navedene direktive izpolnjuje samostojna funkcija in katerega uporabe ni mogoče omejiti na primere, v katerih se krši tudi člen 28 ES.

24 Ta institucija meni, da o analizi, v skladu s katero zadevna francoska ureditev ovira svobodno oblikovanje najvišjih cen za prodajo tobačnih izdelkov, ni dvoma zaradi člena 9(1), tretji pododstavek, Direktive 95/59, v skladu s katerim je treba podpirati delovanje „nacionalnih pravnih sistemov glede nadzora cen“ in „nacionalnih pravnih sistemov glede […] upoštevanja predpisanih cen“.

25 Komisija trdi, da v obravnavani zadevi zatrjevane kršitve prava Skupnosti ni mogoče utemeljiti na podlagi stališč v zvezi z javnim zdravjem, določenih v členu 30 ES. Zakonitost nacionalnih ukrepov, ki spadajo na področje ureditve, usklajene na ravni Skupnosti, je treba presoditi le ob upoštevanju te ureditve, in ne ob upoštevanju določb primarnega prava, ki omogočajo odstopanja od temeljnih svoboščin. Vsekakor je ta cilj mogoče v celoti uresničiti z ustrezno davčno politiko, kolikor je varovanje javnega zdravja mogoče zagotoviti z določitvijo visokih prodajnih cen tobačnih izdelkov. Poleg tega naj bi imela stališča v zvezi z javnim zdravjem pomembno vlogo pri načrtovanju in spreminjanju direktiv Skupnosti v zvezi z usklajevanjem na področju trošarin za tobačne izdelke, vendar ne da bi bilo načelo svobodnega določanja cen odpravljeno. Nasprotno, sistem najnižjih cen bi lahko imel škodljive posledice za varovanje javnega zdravja, ker bi z varovanjem marž proizvajalcev tem prinašal dodatni prihodek, ki bi ga lahko vložili v povečanje prodaje tobačnih izdelkov.

26 Člen 9(1) Direktive 95/59 naj bi bil poleg tega združljiv s Konvencijo SZO. Na eni strani naj ta konvencija podpisnic ne bi zavezovala k upoštevanju najnižjih cen. Na drugi strani pa podpisnicam naj ne bi dajala pravice, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati proti Skupnosti, do izbire med uporabo davčne politike in uporabo cenovne politike, saj naj bi na podlagi člena 35(2) navedene konvencije to vprašanje spadalo v notranje delovanje Skupnosti.

27 Komisija meni tudi, da besedilo Priporočila Sveta 2003/54/ES z dne 2. decembra 2002 o preprečevanju odvisnosti od kajenja in o ukrepih za izboljšan nadzor tobaka (UL 2003, L 22, str. 31), na katerega se sklicuje Francoska republika, ni zavezujoče in da ga nikakor ni mogoče razlagati tako, da spodbuja h kršitvi člena 9(1) Direktive 95/59. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 16. julija 2008

o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za cigarete in druge predelane tobačne izdelke (COM(2008) 460 konč.), na katerega se prav tako sklicuje navedena država, naj bi se poleg tega nanašalo na obdavčitev kot del skupne strategije za preprečevanje in odvračanje od porabe tobaka.

28 Nazadnje Komisija meni, da lahko države članice ohranijo visoke cene za tobačne izdelke s tem, da povišajo stopnjo obdavčenja teh proizvodov, na podlagi pogojev, določenih v upoštevnih direktivah. Te direktive naj ne bi določale najvišje stopnje obdavčenja. Države članice bi lahko torej še vedno dosegle želeno višino cen s tem, da bi na končno ceno vplivale z davki. Sposobnost proizvajalcev, da bi nosili posledice izgube, ne da bi prevalili davčne obremenitve na prodajno ceno, bi bila poleg tega nujno ekonomsko omejena.

29 Francoska republika zatrjuje, da zadevna nacionalna ureditev ni v nasprotju s členom 9(1), drugi pododstavek, Direktive 95/59. Ta država članica meni, da ta določba ne določa splošnega načela, v skladu s katerim proizvajalci in uvozniki svobodno določijo cene. Sodišču predlaga, naj ponovno presodi dano razlago navedene določbe. Namreč, v nasprotju z na primer Direktivo 92/49, ki se nanaša na uskladitev pogojev za dostop do samozaposlitve in njenega opravljanja, naj bi bil namen Direktive 95/59 uskladitev le dela zakonodaje držav članic v zvezi s trošarinami. Navedena država članica meni, da čeprav je mogoče načelo svobodne določitve cen ali svobodne določitve stopenj povezati z uskladitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti kot samozaposlena oseba, pa ga naj ne bi bilo mogoče povezovati z davčnopravno uskladitvijo. Poleg tega bi bilo treba tako načelo razlagati ob upoštevanju prostega pretoka blaga, določenega v členu 28 ES, v skladu s katerim naj bi bila nacionalna ureditev v zvezi s cenami prepovedana le, če bi bili uvoženi proizvodi postavljeni v slabši položaj.

30 Poleg tega Francoska republika meni, da zadevna nacionalna ureditev vsekakor spada med pridržke, določene v členu 9(1), tretji pododstavek, Direktive 95/59. Prvič, izraz „nacionalni pravni sistemi glede nadzora cen“ iz te določbe naj bi se nanašal na splošno in specifično nacionalno zakonodajo glede cen, kot je ta v obravnavani zadevi. Ta država članica torej nasprotuje sodni praksi Sodišča, ki je razvidna iz sodbe z dne 19. oktobra 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-216/98, Recueil, str. I-8921), v skladu s katero tega izraza ni mogoče razlagati tako, da daje državam članicam diskrecijsko pravico, da sprejmejo druga pravila za preverjanje povišanja cen, razen s splošno nacionalno zakonodajo. Drugič, v skladu z isto sodno prakso naj bi se izraz „nacionalnih pravnih sistemov glede […] upoštevanja predpisanih cen“ nanašal na ceno, ki je, ko jo proizvajalec ali uvoznik določi in državni organi odobrijo, določena kot najvišja cena. Francoska republika meni, da, če mora javni organ to ceno odobriti, jo lahko tudi zavrne.

31 Podredno ta država članica zatrjuje, da je zadevna nacionalna ureditev utemeljena s ciljem varovanja javnega zdravja iz člena 30 ES. Sodna praksa Sodišča naj bi državam članicam namreč omogočala, da uporabijo nacionalne določbe, ki so omejevalne za trgovino znotraj Skupnosti, da bi varovale zdravje oseb, pri čemer se navedena država članica v zvezi s tem sklicuje na zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji. Zadevna nacionalna ureditev naj bi bila nujna in sorazmerna glede na ta cilj. S povišanjem davkov naj namreč ne bi bilo mogoče uresničiti tega cilja, ker ga proizvajalci in uvozniki naj ne bi nujno prevalili na prodajne cene in to naj torej ne bi nujno vodilo do zmanjšanja porabe.

32 Francoska republika meni, da je določitev najnižjih cen ustrezno sredstvo za ohranitev visokih cen in tako preprečevanje kajenja med najmlajšimi. To naj bi bilo razvidno iz člena 6(2)(a) Konvencije SZO. Trditev te države članice naj bi bila tudi potrjena s točko 7 Priporočila 2003/54 in prvim odstavkom točke 3.3.(1) Poročila Komisije

Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 16. julija 2008 o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za cigarete in druge predelane tobačne izdelke.

Presoja Sodišča

33 Najprej je treba spomniti, da je iz uvodne izjave 3 Direktive 95/59 razvidno, da je ta direktiva del politike uskladitve struktur trošarin za tobačne izdelke, katere cilj je, da se konkurenca med različnimi kategorijami tobačnih izdelkov iste skupine ne izkrivlja in da tako pride do odprtja nacionalnih trgov držav članic.

34 Člen 8(1) te direktive s tem namenom določa, da se cigarete, proizvedene v Skupnosti, in tiste, uvožene iz držav nečlanic, v vsaki državi članici obdavčijo s proporcionalno trošarino, izračunano glede na najvišjo drobnoprodajno ceno, skupaj s carinami, in tudi s specifično trošarino, ki se izračuna po enoti izdelka (zgoraj navedena sodba Komisija proti Grčiji, točka 19).

35 Poleg tega je iz uvodne izjave 7 Direktive 95/59 razvidno, da konkurenca zahteva sistem svobodnega oblikovanja cen za vse skupine tobačnih izdelkov.

36 Člen 9(1) te direktive v zvezi s tem določa, da lahko proizvajalci ali – kadar je to potrebno – njihovi zastopniki ali pooblaščeni posredniki v Skupnosti in uvozniki

tobaka iz držav nečlanic svobodno določijo najvišjo drobnoprodajno ceno za vsak svoj izdelek, da bi se dejansko zagotovila konkurenca med njimi (zgoraj navedena sodba Komisija proti Grčiji, točka 20). Namen te določbe je zagotoviti, da se za osnovo za izračun proporcionalne trošarine za tobačne izdelke, in sicer najvišjo drobnoprodajno ceno za te proizvode, v vseh državah članicah uporabljajo enaka pravila. Njen namen je tudi, kot zatrjuje generalna pravobranilka v točki 40 sklepnih predlogov, ohraniti svobodo zgoraj navedenih gospodarskih subjektov, ki jim omogoča, da dejansko izkoristijo konkurenčno prednost, ki jo imajo na podlagi morebitnih nižjih proizvodnih cen.

37 Dejstvo, da javni organi določijo najnižje drobnoprodajne cene, pomeni, da najnižja drobnoprodajna cena, ki jo določijo proizvajalci in uvozniki, nikakor ne more biti nižja od predpisane najnižje cene. Ureditev, s katero je določena ta najnižja cena, torej lahko škodi konkurenci s tem, da nekaterim proizvajalcem ali uvoznikom onemogoča izkoristiti nižje proizvodne cene, zaradi katerih bi lahko predlagali privlačnejše drobnoprodajne cene.

38 Sistema najnižje drobnoprodajne cene za tobačne izdelke zato ni mogoče šteti za združljivega s členom 9(1) Direktive 95/59, ker nikakor ni zastavljen tako, da bi zagotovil, da ni škode za konkurenčno prednost, ki bi jo lahko imeli nekateri proizvajalci ali uvozniki takih proizvodov zaradi nižjih proizvodnih cen, in da tako ne pride do izkrivljanja konkurence (glej sodbi z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-198/08, ZOdl., str. I-1645, točka 30, in Komisija proti Irski, C-221/08, ZOdl., str. I-1669, točka 41).

39 Zadevno nacionalno ureditev je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

40 Zadevne določbe SDZ, v povezavi z dekretom št. 2004-975, proizvajalcem in uvoznikom nalagajo najnižjo drobnoprodajno ceno za cigarete v Franciji, ki znaša 95 % povprečne cene teh proizvodov, člen L. 3511-3, prvi odstavek, SDZ pa prepoveduje prodajo vseh tobačnih izdelkov po „promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja“. Francoska republika je na obravnavi podrobneje navedla, da je treba pojem „promocijska cena v nasprotju s cilji javnega zdravja“ razumeti tako, da pomeni vsako ceno, ki je nižja od cene, določene na podlagi člena 572, prvi odstavek, SDZ.

41 Ta sistem nikakor ne omogoča, da bi se izključilo, da naložene najnižje cene škodujejo konkurenčni prednosti, ki bi jo lahko imeli nekateri proizvajalci ali uvozniki tobačnih izdelkov zaradi nižjih proizvodnih cen. Nasprotno, kot je Komisija poudarila na obravnavi, ne da bi ji Francoska republika glede tega nasprotovala, bi se lahko zaradi takega sistema, ki poleg tega določa najnižjo ceno glede na povprečno ceno na trgu, odpravile razlike med cenami konkurenčnih proizvodov in te cene približale ceni najdražjega proizvoda. Navedeni sistem torej škoduje svobodi proizvajalcev in uvoznikov glede določitve njihove najvišje drobnoprodajne cene, zagotovljene s členom 9(1), drugi pododstavek, Direktive 95/59.

42 Poleg tega, v nasprotju s trditvami Francoske republike, zadevni sistem najnižjih cen ne spada pod izjemo, določeno v členu 9(1), tretji pododstavek, navedene direktive.

43 Glede te določbe je treba namreč spomniti, na eni strani, da se je izraz „nadzor cen ali upoštevanja predpisanih cen“ razlagal tako, da se nanaša na pravne sisteme splošne narave, na primer tiste, ki so namenjeni zajezitvi dviga cen (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji, točka 25 in navedena sodna praksa). Na

drugi strani je treba ob upoštevanju mehanizma obdavčitve tobaka izraz „upoštevanje predpisanih cen“ razumeti tako, da se nanaša na tisto ceno, ki jo je treba, potem ko jo določi proizvajalec ali uvoznik in odobri javni organ, kot najvišjo drobnoprodajno ceno upoštevati na vseh stopnjah tržne verige do prodaje končnemu potrošniku, s tem da naj bi se s tem sistemom preprečilo, da bi se s prekoračitvijo prej navedene cene ogrožalo integriteto davčnih prejemkov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji, točka 26 in navedena sodna praksa).

44 Ni pa sporno, da namen zadevnega pravnega sistema ni niti zajezitev dviga cen niti preprečevanje izgube davčnih prejemkov zaradi prekoračitve najvišje drobnoprodajne cene, ki so jo svobodno določili proizvajalci ali uvozniki.

45 Kot poudarja generalna pravobranilka v točkah 50 in 51 sklepnih predlogov, Konvencija SZO podpisnicam z vidika cenovne politike pri tobačnih izdelkih ne določa konkretnih obveznosti in določa samo mogoče načine ravnanja, da bi se upoštevali nacionalni zdravstveni cilji o nadzoru tobaka. Člen 6(2) te konvencije namreč določa samo, da podpisnice sprejemajo ali ohranjajo v veljavi ukrepe, „med katere lahko spada“ uresničevanje davčne in „po potrebi“ cenovne politike tobačnih izdelkov.

46 Niti iz Priporočila 2003/54 niti iz Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 16. julija 2008 o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za cigarete in druge tobačne izdelke, ki sicer nista zavezujoča, prav tako ni razvidna nobena konkretna navedba v zvezi z uporabo sistema najnižjih cen. Odlomki iz teh besedil, na katere se sklicuje Francoska republika, izražajo le stališče, da je posledica visokih cen tobačnih izdelkov odvračanje od njihove porabe.

47 Vsekakor, kot je razvidno iz točke 38 te sodbe, Direktiva 95/59 ne nasprotuje cenovni politiki, če ta ni v nasprotju s cilji navedene direktive, predvsem s ciljem preprečevanja izkrivljanja konkurence med različnimi kategorijami tobačnih izdelkov, ki spadajo v isto skupino.

48 Francoska republika zatrjuje tudi, da je zadevni sistem najnižjih cen utemeljen s ciljem varovanja zdravja in življenja oseb, ki je določen v členu 30 ES. Ta država članica meni, da povišanje davčne stopnje ne bi moglo zagotoviti dovolj visokih cen tobačnih izdelkov, ker bi lahko posledice tega povišanja nosili proizvajalci ali uvozniki s tem, da bi se odpovedali delu svojega dobička oziroma celo da bi prodajali z izgubo.

49 V zvezi s tem je treba spomniti, da člena 30 ES ni mogoče razumeti tako, da dovoljuje ukrepe, ki niso količinske omejitve pri uvozu in izvozu, ter ukrepe z enakim učinkom iz členov 28 ES in 29 ES (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2002 v zadevi Komisija proti Franciji, C-302/00, Recueil, str. I-2055, točka 33). Komisija pa se v obravnavanem primeru ni sklicevala na kršitev zadnjenavedenih določb.

50 Ni dvoma, da Direktiva 95/59 Francoski republiki ne preprečuje boja proti kajenju, kar spada k cilju varovanja javnega zdravja.

51 Kot je namreč navedeno v uvodni izjavi 7 Direktive 2002/10, ki je zadnji akt, s katerim je bila spremenjena Direktiva 95/59/ES, katere člen 9 pa je ostal nespremenjen glede na njeno prvotno različico, Pogodba ES, predvsem člen 152(1), prvi pododstavek, zahteva, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi.

52 V tej uvodni izjavi je navedeno tudi, da je stopnja obdavčenja glavni dejavnik v ceni tobačnih izdelkov, ki vpliva na kadilske navade potrošnikov. Sodišče je že tudi odločilo, da je pri tobačnih izdelkih davčna zakonodaja pomembno in učinkovito orodje boja zoper porabo teh proizvodov in torej varovanje javnega zdravja (sodba z dne 5. oktobra 2006 v zadevi Valeško, C-140/05, ZOdl., str. I-10025, točka 58) in da je mogoče cilj, ki je zagotavljanje zelo visokih cen navedenih proizvodov, ustrezno doseči z višjo obdavčitvijo teh proizvodov, saj mora povišanje trošarin neizogibno povzročiti povišanje drobnoprodajnih cen, ne da bi to posegalo v svobodo določanja cen (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji, točka 31).

53 Poleg tega, če želijo države članice dokončno izločiti vsako možnost, da bi proizvajalci ali uvozniki nosili, čeprav začasno, posledice vpliva davkov na drobnoprodajne cene tobačnih izdelkov, tako da bi jih prodajali z izgubo, lahko navedenim proizvajalcem in uvoznikom prepovejo prodajo tobačnih izdelkov po ceni, nižji od zneska proizvodne cene in vseh davkov, in jim hkrati omogočijo, da izkoristijo konkurenčno prednost, ki bi jo lahko imeli zaradi nižjih proizvodnih cen (glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Avstriji, točka 43, in Komisija proti Irski, točka 55).

54 Iz vsega navedenega je razvidno, da je treba tožbi Komisije ugoditi.

55 Zato je treba ugotoviti, da Francoska republika s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi sistem najnižjih drobnoprodajnih cen za cigarete, sproščene v porabo v Franciji, in prepoved prodaje tobačnih izdelkov „po promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja“, ni izpolnila obveznosti iz člena 9(1) Direktive 95/59/ES.

Stroški

56 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Francoska republika s tem, da je sprejela in ohranila v veljavi sistem najnižjih drobnoprodajnih cen za cigarete, sproščene v porabo v Franciji, in prepoved prodaje tobačnih izdelkov „po promocijski ceni v nasprotju s cilji javnega zdravja“ ni izpolnila obveznosti iz člena 9(1) Direktive Sveta 95/59/ES z dne 27. novembra 1995 o davkih, razen prometnih davkov, ki vplivajo na porabo tobačnih izdelkov, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2002/10/ES z dne 12. februarja 2002.**

2. **Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi