DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. marts 2010 *

I sag C-221/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 22. maj 2008,

Europa-Kommissionen ved R. Lyal og W. Mölls, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af G. Hogan, SC, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, J.N. Cunha Rodrigues, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus og A. Arabadjiev (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. juni 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. oktober 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at:

— Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak

bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40), som ændret ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 2002 (EFT L 46, s. 26, herefter »direktiv 95/59«), idet det har fastsat minimumsdetailsalgspriser og maksimale detailsalgspriser for cigaretter

— Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet det har undladt at meddele de oplysninger, der er nødvendige, for at Kommissionen kan gennemføre sin opgave med kontrol af overholdelsen af direktiv 95/59.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Betragtning to, tre og syv til direktiv 95/59 har følgende ordlyd:

»(2) Målet med [EF-] traktaten er at skabe en økonomisk union, som medfører en sund konkurrence, og som har de samme kendetegn som et internt marked; med hensyn til forarbejdet tobak forudsætter gennemførelsen af dette mål, at medlemsstaternes forbrugsbeskatning af varer fra denne sektor ikke fordrejer konkurrencen og ikke hindrer den frie bevægelighed i Fællesskabet.

(3) For så vidt angår forbrugsafgifter, bør strukturharmoniseringen navnlig have den virkning, at konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe, ikke fordrejes som følge af beskatning, og at medlemsstaternes nationale markeder åbnes.

[…]

(7) Af konkurrencehensyn skal der være fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak.«

3 Det bestemmes i dette direktivs artikel 2, stk. 1:

»Som forarbejdet tobak betragtes:

a) cigaretter

b) cigarer og cigarillos

c) røgtobak

— finskåren tobak til rulning af cigaretter

— anden røgtobak

som defineret i artikel 3-7.«

4 Artikel 8 i direktiv 95/59 bestemmer:

»1. Cigaretter fremstillet inden for Fællesskabet og cigaretter indført fra tredjelande pålægges i hver medlemsstat en proportional forbrugsafgift, som udregnes efter den maksimale detailsalgspris inklusive told, såvel som en specifik forbrugsafgift udregnet efter produktenhed.

2. Satsen for den proportionale forbrugsafgift og beløbet for den specifikke forbrugsafgift skal være henholdsvis det samme for alle cigaretter.

[…]«

5 Det bestemmes i dette direktivs artikel 9, stk. 1:

»Som fabrikant betragtes enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, der forarbejder tobak til tobaksvarer med henblik på detailsalg.

Fabrikanter eller eventuelt deres repræsentanter eller befuldmægtigede i Fællesskabet samt importører fra tredjelande fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer og for hver enkelt af de medlemsstater, hvori de skal overgå til frit forbrug.

Den i andet afsnit omhandlede bestemmelse kan dog ikke være til hinder for anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser, såfremt de er forenelige med fællesskabsforskrifterne.«

6 Det nævnte direktivs artikel 16 bestemmer:

»1. Størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter fastsættes med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der foreligger den 1. januar hvert år, første gang den 1. januar 1978.

2. Forbrugsafgiftens specifikke element kan ikke være under 5% eller over 55% af det samlede afgiftsbeløb, der fremkommer ved en sammenlægning af den proportionale forbrugsafgift, den specifikke forbrugsafgift og den omsætningsafgift, der opkræves på disse cigaretter.

[…]

5. Medlemsstaterne kan opkræve en minimumspunktafgift på cigaretter, der sælges til en lavere pris end detailsalgsprisen for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse, såfremt denne punktafgift ikke overstiger den punktafgift, der opkræves for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse.«

7 Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne (EFT L 316, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 2003/117/EF af 5. december 2003 (EUT L 333, s. 49), fastsætter minimumssatserne og/eller minimumsbeløbene for en samlet punktafgift på cigaretter.

8 Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning, der blev undertegnet i Genève den 21. maj 2003 (herefter »WHO-rammekonventionen«), er godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 2004/513/EF af 2. juni 2004 (EUT L 213, s. 8). Artikel 6 i denne konvention bærer overskriften »Pris- og skattemæssige foranstaltninger til begrænsning af efterspørgsel efter tobak« og foreskriver følgende:

»1. Parterne anerkender, at pris- og skattemæssige foranstaltninger er et effektivt og væsentligt middel til at begrænse tobaksrygning blandt en række befolkningsgrupper, især unge.

2. Uden at dette berører parternes suveræne ret til at fastlægge og etablere deres skattepolitik, skal alle parter tage hensyn til deres nationale sundhedsmål med hensyn til tobakskontrol og, når dette er relevant, vedtage eller fastholde foranstaltninger, som kan omfatte:

a) gennemførelse af skattepolitik og, når dette er relevant, prispolitik for tobaksprodukter med henblik på at bidrage til de sundhedsmål, der er rettet mod at begrænse tobaksforbrug […]

[…]«

Nationale bestemmelser

9 I henhold til Section 2(1) i Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Act 1978, no° 27/1978 (lov nr. 27/1978 af 1978 om tobaksvarer (kontrol med reklamer, sponsorering og salgsfremmende foranstaltninger)) kan sundhedsministeren udstede bekendtgørelser om kontrol med og regulering af tobaksreklamer, sponsorering og enhver anden aktivitet, som har til formål at fremme, eller som kan fremme, salget af tobaksvarer.

10 I henhold til denne lovs Section 2(2)(i) kan der i de nævnte bekendtgørelser fastsættes »forbud mod salg af tobaksvarer til priser, der på det pågældende tidspunkt er så meget lavere end priserne på lignende tobaksvarer, at det efter [sundheds]ministerens opfattelse må anses for en salgsfremmende foranstaltning at sælge varerne til disse lavere priser«.

11 Reguleringen af dette område blev udbygget ved Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations 1991, S.I. nº 326/1991 (bekendtgørelse nr. 326/1991 af 1991 om tobaksvarer (kontrol med reklamer, sponsorering og salgsfremmende foranstaltninger), herefter »bekendtgørelsen af 1991«),

som samtidigt ophævede Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) (No 2) Regulations 1986, S.I. nº 107/1986 (bekendtgørelse nr. 107/1986 af 1986 om tobaksvarer (kontrol med reklamer, sponsorering og salgsfremmende foranstaltninger) (nr. 2), herefter »bekendtgørelsen af 1986«). Article 16 i bekendtgørelsen af 1991, som svarer til Article 18 i bekendtgørelsen af 1986, bestemmer:

»(1) En detailhandler må ikke sælge en tobaksvare af et bestemt mærke til en lavere pris end den, der ellers gælder for dette mærke.

(2) En detailhandler må ikke udbyde en tobaksvare af et bestemt mærke til salg til en lavere pris end den, der ellers gælder for dette mærke ved at tilbyde en [rabat]kupon eller lignende.

(3) Der må ikke ved detailkøb eller -salg af tobaksvarer gøres brug af [værdi] boner, rabatmærker, kuponer, præmier, poletter eller gaver (herunder foræring af tobaksvarer).«

12 Article 17 i bekendtgørelsen af 1991, som svarer til Article 19 i bekendtgørelsen af 1986, bestemmer:

»(1) En detailhandler må ikke sælge en tobaksvare til en given pris, hvis [sundheds] ministeren under udøvelse af sin beføjelse i henhold til Section 2(2)(i) i loven [af 1978 om tobaksvarer] har anset det for en salgsfremmende foranstaltning at sælge varen til denne pris.

(2) Ministerens vurdering omhandlet i bestemmelsen i stk. 1 meddeles skriftligt til den berørte person.«

13 Sundhedsministeren udstedte i 1986 et forklarende memorandum (Memorandum of Clarification) om bekendtgørelsen af 1986. Punkt to, første punktum, i den del af nævnte memorandum, der omhandler Article 19 i bekendtgørelsen af 1986, har følgende ordlyd:

»Den vejede gennemsnitspris for alle cigaretter i samtlige kategorier forhandlet af virksomheder, der er medlem af [Irish Tobacco Manufacturers Advisory Council (rådgivende organ for irske tobaksfabrikanter)], beregnes på grundlag af nettosalgsmængden fra lager af cigaretter af hvert mærke indtil den 31. december det foregående år, og den detailsalgspris, der var den anbefalede på det tidspunkt, hvor den vejede gennemsnitspris for hver enkelt kategori fastsættes.«

14 Det følger af punkt tre, første punktum, i samme del af nævnte memorandum, at »en salgsfremmende foranstaltning forekommer, hvis den anbefalede detailsalgspris for et cigaretmærke er mere end 3% lavere end den vejede gennemsnitspris for dets produktkategori«.

Den administrative procedure

15 Den 23. oktober 2001 tilsendte Kommissionen Irland en åbningsskrivelse, da den fandt den irske lovgivning om salg af tobaksvarer uforenelig med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59.

16 Den 27. juli 2002 tilsendte Kommissionen endvidere denne medlemsstat en anmodning om oplysninger om den gældende irske lovgivning.

17 Efter at have vurderet, at Irlands svarskrivelse af 4. september 2002 vedrørende åbningsskrivelsen ikke indeholdt de efterspurgte oplysninger, tilsendte Kommissionen den 1. oktober 2002 denne medlemsstat en ny anmodning om oplysninger, som ikke er blevet efterkommet.

18 Dernæst tilsendte Kommissionen henholdsvis den 17. oktober 2003 og den 9. juli 2004 Irland en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse, hvori den konkluderede, at denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet den har undladt at meddele de efterspurgte oplysninger. I denne begrundede udtalelse opfordredes den nævnte medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme disse forpligtelser inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af nævnte udtalelse.

19 Den 10. december 2004 tilsendte det irske sundheds- og børneministerium Salim Medghoul, der var direktør i Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion, en skrivelse indeholdende en kort redegørelse for den nyvedtagne irske lovgivning om offentlig sundhed og om tobak, hvori det imidlertid fremhævedes, at denne lovgivning var genstand for prøvelse ved de irske domstole og derfor endnu ikke var trådt i kraft. Denne lovgivning var stadig ikke trådt i kraft ved udløbet af fristen fastsat i den begrundede udtalelse af 15. december 2006, som er nævnt i denne doms præmis 21.

20 På Kommissionens foranledning afholdtes et møde mellem denne og de irske myndigheder den 10. februar 2005.

21 Den 10. april 2006 tilsendte Kommissionen Irland en åbningsskrivelse og den 15. december 2006 en ny begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, idet det har indført et system med minimumsdetailsalgspriser og maksimale detailsalgspriser for cigaretter. I denne begrundede udtalelse opfordredes Irland til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme sine forpligtelser inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af udtalelsen.

22 Irland hævdede i sin svarskrivelse af 15. januar 2007, at den omhandlede irske lovgivning var påkrævet af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed.

23 Kommissionen tilstillede dernæst den 29. juni 2007 Irland en supplerende begrundet udtalelse. Kommissionen har anlagt det foreliggende søgsmål, idet den på baggrund af Irlands svar på de begrundede udtalelser fortsat fandt situationen utilfredsstillende.

Om søgsmålet

Anbringenderne om tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59

Parternes argumenter

24 På grundlag af de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, navnlig referatet af mødet den 10. februar 2005, er den af den opfattelse, at der i medfør af den omhandlede irske lovgivning og, henset til de irske myndigheders praksis, er fastsat dels minimumsdetailsalgspriser for cigaretter, for så vidt som det ikke er tilladt

at anvende en pris, som er mere end 3% lavere end den vejede gennemsnitspris for den pågældende kategori af cigaretter, dels maksimale priser, for så vidt som det ikke er tilladt at overskride den vejede gennemsnitspris med mere end 3%. Dette system begrænser producenternes og importørernes frihed til at fastsætte maksimale detailsalgspriser for deres varer og er derfor i strid med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59. Ligesom de andre lignende nationale ordninger, som har været genstand for efterprøvelse ved Domstolen, er denne ordning til hinder for salg af cigaretter til en lavere pris end den af den pågældende medlemsstat fastsatte pris. Artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 95/59 rejser ikke tvivl om denne vurdering.

25 Desuden kan den omhandlede ordning med minimumspriser og maksimale priser ikke begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed som omhandlet i artikel 30 EF. Det følger nemlig bl.a. af dom af 17. april 2007, AGM-COS.MET (sag C-470/03, Sml. I, s. 2749), at et anliggende, der er harmoniseret, ikke kan bedømmes på grundlag af bestemmelser i den primære ret, som fraviger de grundlæggende friheder.

26 Under alle omstændigheder kan medlemsstaterne sikre sig, at detailsalgspriserne på tobaksvarer er tilstrækkeligt høje, for så vidt som det er påkrævet for at bekæmpe tobaksrygning, såvel ved hjælp af en generel forhøjelse af afgiften på disse varer som ved en specifik forhøjelse, ved at lægge vægt på forskellige dele af punktafgiften og ved at fastsætte en minimumsafgift. Direktiverne om beskatning af cigaretter overlader medlemsstaterne en frihed til at tilpasse beskatningen efter deres respektive prioriteter.

27 Desuden mener Kommissionen, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59 stemmer overens med WHO-rammekonventionen. Dels forpligter denne rammekonvention ikke de kontraherende parter til at anvende minimumspriser. Dels overlader den ikke

medlemsstaterne en valgmulighed, som kan gøres gældende mod Fællesskabet, mellem anvendelsen af skattepolitik og anvendelsen af prispolitik, idet forholdet herimellem er et internt fællesskabsanliggende.

28 Med hensyn til Rådets henstilling 2003/54/EF af 2. december 2002 om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning (EFT 2003 L 22, s. 31), som Irland har påberåbt sig med henvisning til, at der i denne henstilling nævnes »relevante prisforanstaltninger vedrørende tobaksvarer med henblik på at begrænse tobaksforbruget«, er Kommissionen af den opfattelse, at udsagnene i nævnte henstilling ikke er bindende og under alle omstændigheder ikke kan fortolkes som en tilskyndelse til overtrædelse af artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59.

29 Endelig er hensyntagen til den offentlige sundhed ikke noget fremmedelement i forhold til harmoniseringen af området for punktafgift på tobaksvarer.

30 Irland har gjort gældende, at der hverken af den omhandlede nationale lovgivning eller af det forklarende memorandum fra 1986 følger noget forbud mod at overskride den vejede gennemsnitspris for de enkelte kategorier af cigaretter med mere end 3%. Der er derfor ikke foreskrevet maksimale priser. Irland erkender, at referatet af mødet den 10. februar 2005 ikke er retvisende, hvad dette angår.

31 Desuden har denne medlemsstat anført, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, hvorefter fabrikanter og importører af forarbejdet tobak frit fastsætter de maksimale detailsalgspriser for deres varer, ikke omhandler minimumspriser og følgelig ikke forbyder sådanne minimumspriser. Det at foreskrive en minimumspris er kun efter en rent

teknisk og kunstig betragtning til hinder for, at fabrikanter og importører kan fastsætte maksimale priser. Desuden adskiller den irske ordning sig fra de andre nationale ordninger, som har været genstand for efterprøvelse ved Domstolen, idet den alene har til formål at bekæmpe salg af tobaksvarer til lavpris.

32 Irland anser ikke den retspraksis, som Kommissionen har anført til støtte for sit anbringende om, at artikel 30 EF ikke kan påberåbes i dette tilfælde, for at være relevant for den foreliggende sag. I dom af 19. oktober 2000, Kommissionen mod Grækenland (sag C-216/98, Sml. I, s. 8921), har Domstolen anerkendt, at artikel 30 EF, og især hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed, i princippet kan begrunde fastsættelse af minimumsdetailsalgspriser for tobaksvarer. Medlemsstaterne er imidlertid tillagt en vid skønsmargin med hensyn til vurderingen af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige og hensigtsmæssige for beskyttelsen af den offentlige sundhed. I denne henseende opfylder den omhandlede irske lovgivning proportionalitetskriteriet. Lovgivningen er udtryk for et legitimt politisk valg mellem fastsættelse af minimumspriser og forhøjelse af afgiftsbyrden.

33 Endvidere har Irland hævdet, at skattemæssige foranstaltninger ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt middel til at varetage det hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, der består i at undgå salg af cigaretter til lavpris. Virkningen af sådanne foranstaltninger er uvis i betragtning af, at fabrikanterne kan vælge ikke at overvælte forhøjelsen af punktafgiften. Desuden kan denne medlemsstat ikke effektivt bekæmpe salg af cigaretter til lavpris ved at fastsætte en minimumspunktafgift uden generelt at øge afgiftsbyrden på alle cigaretter, og afgiftsniveauet er i forvejen meget højt i Irland. Hertil kommer, at en forhøjelse af afgiftsniveauet ville øge risikoen for smugleri.

34 At den irske ordning med fastsatte minimumspriser står i et rimeligt forhold til dette formål, bekræftes af både punkt 7 i henstilling 2003/54 og artikel 6, stk. 2, litra a), i

WHO-rammekonventionen. Med hensyn til nævnte henstilling har Irland hævdet, at selv om henstillingerne ikke udgør bindende foranstaltninger, kan de ikke desto mindre tages i betragtning, når de kan belyse fortolkningen af fællesskabsretten. Hvad WHO-rammekonventionen angår har denne medlemsstat anført, at mens den ikke pålægger nogen forpligtelse til at anvende et system med minimumspriser, forpligter den de kontraherende parter til at regulere detailsalgspriserne for tobaksvarer enten gennem deres skattepolitik eller gennem prispolitik afhængigt af, hvad der er mest hensigtsmæssigt. Irland har på grundlag af sin skønsmargin vurderet, at prispolitikken udgør et hensigtsmæssigt supplement til dets skattepolitik.

35 Endelig har Irland anført, at direktiv 95/59 bygger på konkurrencehensyn og ikke tager hensyn til den offentlige sundhed. Kommissionen har for nylig selv foreslået ændringer af dette direktiv (direktivforslag KOM(2008) 459 endelig), som i vidt omfang tilsigter at begrænse tobaksforbruget. Irland har også medgivet, at den gældende fællesskabsordning ikke giver mulighed for at forhindre markante prisforskelle medlemsstaterne imellem, og at disse forskelle har medført både smugleri og grænseoverskridende køb i et meget betydeligt omfang, hvilket fordrejer konkurrencen på tobaksmarkedet, og dette giver de medlemsstater, som har et relativt højt beskatningsniveau, budgetmæssige underskud, ligesom det bringer varetagelsen af hensynet til den offentlige sundhed i fare.

Domstolens bemærkninger

36 Indledningsvis bemærkes, at det følger af betragtning tre til direktiv 95/59, at direktivet falder inden for rammerne af en harmoniseringspolitik vedrørende punktafgiftsstrukturen for forarbejdet tobak og har til formål at undgå, at konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe, fordrejes, og at medlemsstaternes nationale markeder åbnes.

37 Med henblik herpå fastsættes det i dette direktivs artikel 8, stk. 1, at cigaretter fremstillet inden for Fællesskabet og cigaretter indført fra tredjelande i hver medlemsstat pålægges en proportional forbrugsafgift, som udregnes efter den maksimale detailsalgspris inklusive told, såvel som en specifik forbrugsafgift udregnet efter produktenhed (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 19).

38 Det fremgår desuden af betragtning syv til direktiv 95/59, at der af konkurrencehensyn skal være fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak.

39 I denne forbindelse bestemmes det i dette direktivs artikel 9, stk. 1, at fabrikanter eller eventuelt deres repræsentanter eller befuldmægtigede i Fællesskabet samt importører fra tredjelande frit fastsætter de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer for at sikre en effektiv konkurrence mellem dem (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 20). Denne bestemmelse har til formål at sikre, at den forholdsmæssige beregning af punktafgiften på tobaksvarer er underlagt de samme principper i alle medlemsstaterne, nemlig fastsættelse af maksimale detailsalgspriser på disse varer. Som generaladvokaten har anført i punkt 40 i forslaget til afgørelse, har bestemmelsen endvidere til formål at sikre de ovennævnte erhvervsdrivende den frihed, der gør det muligt for dem at få fuldt udbytte af den konkurrencemæssige fordel, der eventuelt måtte følge af en lavere kostpris.

40 Offentlige myndigheders fastsættelse af en minimumsdetailsalgspris bevirker imidlertid, at producenterne og importørerne under alle omstændigheder ikke kan fastsætte en maksimal detailsalgspris, som er lavere end den obligatoriske minimumspris. En lovgivning, hvorved der fastsættes en sådan minimumspris, kan derfor gøre indgreb i konkurrencen ved at hindre nogle producenter eller importører i at drage fordel af lavere kostpriser ved at have mere fordelagtige detailsalgspriser.

41 Følgelig kan et system med minimumsdetailsalgspriser på tobaksvarer ikke anses for foreneligt med artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, for så vidt som det ikke er indrettet således, at det ikke under nogen omstændigheder gør indgreb i den konkurrencemæssige fordel, der for visse producenter eller importører af sådanne varer kan følge af en lavere kostpris, og det følgelig ikke fordrejer konkurrencen (jf. domme af 4.3.2010, sag C-197/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1599, præmis 38, og sag C-198/08, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1645, præmis 30).

42 Den nationale lovgivning, der er omhandlet i denne sag, skal undersøges i lyset af disse principper.

43 Denne lovgivning pålægger producenter og importører, der er aktører på det irske marked, en minimumsdetailsalgspris på cigaretter svarende til 97% af den faktiske vejede gennemsnitspris på markedet for hver enkelt kategori af cigaretter.

44 Derimod har Kommissionen ikke godtgjort, at denne ordning pålægger producenter og importører en maksimal detailsalgspris på cigaretter.

45 Det kan imidlertid efter den nævnte ordning under alle omstændigheder ikke udelukkes, at den foreskrevne minimumspris gør indgreb i den konkurrencemæssige fordel, der for visse producenter eller importører af tobaksvarer kan følge af en lavere kostpris. Som Kommissionen bemærkede under retsmødet, uden at det blev bestridt af Irland, kan en sådan ordning, som desuden fastsætter minimumsprisen på grundlag af den faktiske vejede gennemsnitspris på markedet for hver enkelt kategori af cigaretter, derimod bevirke, at prisforskellene mellem konkurrerende varer udlignes, og at priserne går i retning af prisen på den dyreste vare. Den nævnte ordning gør derfor

indgreb i den frihed til at fastsætte maksimale detailsalgspriser, som producenter og importører sikres ved artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/59.

46 Som generaladvokaten har anført i punkt 50 og 51 i forslaget til afgørelse, pålægger WHO-rammekonventionen ikke de kontraherende parter nogen konkret forpligtelse med hensyn til deres prispolitik for tobaksvarer og beskriver kun en række handlemuligheder med henblik på hensyntagen til nationale mål på sundhedsområdet vedrørende bekæmpelse af tobaksrygning. I denne rammekonventions artikel 6, stk. 2, er det alene fastsat, at de kontraherende parter vedtager eller fastholder foranstaltninger, »som kan omfatte« gennemførelse af skattepolitik og, »når dette er relevant«, prispolitik for tobaksvarer.

47 Tilsvarende kan der ikke udledes nogen konkret forpligtelse til at anvende systemer med minimumspriser af henstilling 2003/54, som i øvrigt ikke har bindende virkning. Den passus, som Irland henviser til, er nemlig blot udtryk for den opfattelse, at høje priser på tobaksvarer begrænser forbruget.

48 Som det fremgår af denne doms præmis 41, er direktiv 95/59 ikke til hinder for en prispolitik, når denne ikke modarbejder det nævnte direktivs mål, navnlig det, der handler om ikke at fordreje konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe.

49 Irland har også anført, at den omhandlede ordning med minimumspriser er berettiget af hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed og liv som omhandlet i artikel 30 EF. Ifølge denne medlemsstat kan et forhøjet afgiftsniveau ikke sikre tilstrækkeligt

høje priser på tobaksvarer, fordi producenterne eller importørerne kan udligne en sådan forhøjelse ved at give afkald på en del af deres fortjeneste og ved endog at sælge med tab.

50 Hertil bemærkes, at artikel 30 EF ikke kan forstås således, at den tillader andre foranstaltninger end kvantitative restriktioner ved indførsel og udførsel og foranstaltninger med tilsvarende virkning som omhandlet i artikel 28 EF og 29 EF (jf. i denne retning dom af 27.2.2002, sag C-302/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2055, præmis 33). I denne sag har Kommissionen imidlertid ikke påberåbt sig en overtrædelse af sidstnævnte bestemmelser.

51 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Irland, uanset direktiv 95/59 fortsat kan bekæmpe tobaksrygning, hvilket indgår i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed.

52 Desuden kan det ikke hævdes, at dette hensyn ikke indgår i direktivet.

53 Således som det i øvrigt fremgår af syvende betragtning til direktiv 2002/10, hvorved direktiv 95/59/EF senest er blevet ændret, men hvis artikel 9 forblev uændret, er det i henhold til EF-traktaten og særligt artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF kun ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

54 Det præciseres også i selv samme betragtning, at afgiftsniveauet er en vigtig faktor for prisen på tobaksvarer, som igen har indflydelse på forbrugernes rygevaner.

Tilsvarende har Domstolen allerede fastslået, at skattelovgivningen, når det drejer sig om tobaksvarer, udgør et vigtigt og effektivt middel til at bekæmpe forbruget af disse varer og følgelig til beskyttelse af den offentlige sundhed (dom af 5.10.2006, sag C-140/05, Valeško, Sml. I, s. 10025, præmis 58), og at hensynet til høje priser på tobaksvarer i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved en forhøjet beskatning af disse varer, idet forhøjelserne af punktafgifter før eller siden vil blive overvæltet på detailsalgspriserne, uden at princippet om en fri prisfastsættelse derved tilsidesættes (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 31).

55 Hvis medlemsstaterne endelig ønsker at afskære enhver mulighed for producenterne eller importørerne for endog blot midlertidigt at afbøde afgifternes indvirkning på detailsalgspriserne på forarbejdet tobak ved at sælge den med tab, står det dem desuden frit for bl.a. at forbyde salg af tobaksvarer til en lavere pris end summen af kostprisen og afgifterne som helhed, idet de således faktisk giver producenterne og importørerne mulighed for at nyde den konkurrencemæssige fordel ved eventuelt lavere kostpriser (jf. dommen af 4.3.2010 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 53, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 43).

56 Det følger af de foregående betragtninger som helhed, at Kommissionen bør gives medhold i klagepunktet om, at der i Irland er foreskrevet minimumsdetailsalgspriser på cigaretter, men at klagepunktet om, at der i denne medlemsstat er foreskrevet maksimale detailsalgspriser på cigaretter, må forkastes.

57 Det må derfor fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, idet det har fastsat minimumsdetailsalgspriser for cigaretter.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 10 EF

Parternes argumenter

58 Ifølge Kommissionen har medlemsstaterne i henhold til artikel 10 EF pligt til at bidrage til Kommissionens gennemførelse af dens opgave, særligt ved at efterkomme de anmodninger om oplysninger, der fremsættes i forbindelse med en traktatbrudssag. Irland har imidlertid tilsidesat sine forpligtelser i henhold til nævnte artikel, idet det har undladt at meddele oplysninger om gældende irsk lovgivning på trods af Kommissionens anmodninger herom af 27. juli og 1. oktober 2002. Denne medlemsstats svarskrivelse af 4. september 2002 vedrørende åbningsskrivelsen af 23. oktober 2001 indeholdt nemlig ikke de efterspurgte oplysninger. Desuden har Irland ikke besvaret hverken åbningsskrivelsen af 17. oktober 2003 eller den begrundede udtalelse af 9. juli 2004. Endelig har Irland ikke opfyldt sin samarbejdsforpligtelse, eftersom dets svarskrivelse af 10. december 2004 først forelå mere end to år efter, at anmodningerne om oplysninger var tilsendt medlemsstaten.

59 Irland har gjort gældende, at sundheds- og børneministeriet den 30. maj 2002 sendte en kopi af de tekster, som Kommissionen havde efterspurgt i sin anmodning, til Salim Medghoul. Medlemsstaten svarede den 4. september 2002 både på åbningsskrivelsen af 23. oktober 2001 og på Kommissionens anmodning om oplysninger. Endelig redegjorde de irske myndigheder ved skrivelse af 10. december 2004 for den nyvedtagne nationale lovgivning. Kommissionen har dermed fuldt ud fået kendskab til den irske lovgivning. Som følge heraf har Irland bestridt, at det skulle have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF.

Domstolens bemærkninger

60 Det fremgår af artikel 10 EF, at medlemsstaterne er forpligtet til at medvirke loyalt til enhver undersøgelse, der iværksættes af Kommissionen i henhold til artikel 226 EF, og at meddele den alle de oplysninger, som den anmoder om i denne forbindelse (jf. dom af 13.7.2004, sag C-82/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6635, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

61 På det tidspunkt, hvor fristen fastsat i den begrundede udtalelse af 9. juli 2004, der vedrørte tilsidesættelse af artikel 10 EF, udløb, havde Irland endnu ikke meddelt de efterspurgte oplysninger, selv om det var blevet opfordret til det flere gange. Det fremgår nemlig af sagen, at de irske myndigheder først ved skrivelsen af 10. december 2004 kortfattet redegjorde for den seneste nationale lovgivning om offentlig sundhed og om tobak.

62 Det må derfor fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet det har undladt at meddele de oplysninger, der er nødvendige, for at Kommissionen kan gennemføre sin opgave med kontrol af overholdelsen af direktiv 95/59.

Sagens omkostninger

63 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til denne artikels stk. 3 kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Selv om sagsøgte delvist frifindes, må det fastslås, at Kommissionens søgsmål i det væsentlige kan tages til følge. Under disse omstændigheder bør Irland pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift, som ændret ved Rådets direktiv 2002/10/EF af 12. februar 2002, idet det har fastsat minimumsdetailsalgspriser for cigaretter.

2) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF, idet det har undladt at meddele de oplysninger, der er nødvendige for, at Europa-Kommissionen kan gennemføre sin opgave med kontrol af overholdelsen af direktiv 95/59, som ændret ved direktiv 2002/10.

3) I øvrigt frifindes Irland.

4) Irland betaler sagens omkostninger.

Underskrifter