UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

4 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-198/08,

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

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

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehinään E. Riedl, J. Bauer ja C. Pesendorfer, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

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

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.6.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

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

direktiivillä 2002/10/EY (EYVL L 46, s. 26; jäljempänä direktiivi 95/59), 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa kansallisen lainsäädännön, jonka perusteella viranomaiset asettavat savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

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

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

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

– –

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

3 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valmistettuna tupakkana on pidettävä:

a) savukkeita,

b) sikareita ja pikkusikareita,

c) piippu- ja savuketupakkaa:

– savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa,

– muuta piippu- ja savuketupakkaa

siten kuin ne on määritelty 3–7 artiklassa.”

4 Direktiivin 95/59 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

_ _”

5 Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

6 Mainitun direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

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

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

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

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

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

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

– –”

Kansallinen säännöstö

9 Valmistetun tupakan tuotannosta ja myyntiin saattamisesta sekä valmistetun tupakan mainonnasta ja tupakoimattomien suojelusta 30.6.1995 annetun liittovaltion lain (tupakkalaki) (Bundesgesetz über das Herstellen und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen sowie die Werbung für Tabakerzeugnisse und den Nichtraucherschutz (Tabakgesetz); BGBl. 431/1995), sellaisena kuin se on muutettuna 30.3.2006 annetulla liittovaltion lailla (BGBl. I, 47/2006), 2 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tupakoinnin ehkäisemiseksi liittovaltion terveys- ja naisasioista vastaava ministeri voi yhteisymmärryksellä liittovaltion valtionvarainministerin kanssa määrätä asetuksella valmistetun tupakan vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan hintojen vähimmäistason varmistamiseksi. Valmistetun tupakan myynti vähittäismyynnissä käytettävää vähimmäishintaa alemmalla hinnalla on kiellettyä.”

10 Valmistetun tupakan vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja koskevan järjestelmän, jolla varmistetaan hintojen vähimmäistaso, käyttöönottamisesta 27.4.2006 annetun liittovaltion terveys- ja naisasioista vastaavan ministerin asetuksen (Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Festsetzung des Mindestkleinverkaufspreises für Tabakerzeugnisse zur Sicherstellung eines Mindestpreisniveaus; BGBl. II, 171/2006) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Vähittäismyynnissä käytettävällä vähimmäishinnalla tarkoitetaan tässä asetuksessa hintaa, jota alhaisemmalla hinnalla valmistetun tupakan myyminen kuluttajille ei ole sallittua.”

11 Tämän asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Savukkeiden osalta vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan on savuketta kohti oltava vähintään 92,75 prosenttia kaikkien kuluneen kalenterivuoden aikana myytyjen savukkeiden painotetusta keskihinnasta.

(2) Hienoksi leikatun tupakan osalta vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan on hienoksi leikattua tupakkagrammaa kohti oltava vähintään 90 prosenttia kaiken kuluneen kalenterivuoden aikana myydyn hienoksi leikatun tupakan painotetusta keskihinnasta.”

12 Mainitun asetuksen 4 §:n mukaan vähittäismyynnissä käytettäviä vähimmäishintoja sovelletaan 15.5.2006 lähtien.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

13 Sen jälkeen, kun komissio oli antanut Itävallan tasavallalle virallisen huomautuksen savukkeiden ja hienoksi leikatun tupakan vähittäismyynnissä käytettävien vähimmäishintojen asettamista koskevan Itävallan säännöstön väitetystä ristiriidasta direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa, se osoitti tälle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa komissio kehotti tätä jäsenvaltiota täyttämään mainitun säännöksen mukaiset velvoitteensa tämän perustellun lausunnon vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa. Koska komissio katsoi tilanteen olevan edelleen epätyydyttävä, kun otetaan huomioon Itävallan tasavallan vastaus, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

14 Komission mukaan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan se periaate, jonka mukaan valmistajilla ja maahantuojilla on oikeus määrittää vapaasti valmistetun tupakan vähittäismyynnissä käytettävät enimmäishinnat. Kyseessä olevalla Itävallan säännöstöllä kuitenkin estetään savukkeiden ja hienoksi leikatun tupakan valmistajia ja maahantuojia myymästä niitä mainittuja vähimmäishintoja alemmalla hinnalla ja rajoitetaan näin niiden vapautta hintojen määrittelyssä, kun sillä otetaan käyttöön näiden tuotteiden vähittäismyynnissä käytettävien välillisesti asetettujen vähimmäishintojen järjestelmä.

15 Kyseessä olevaa kansallista säännöstöä ei voida perustella kansanterveyden suojelua koskevilla seikoilla. Yhteisön lainsäätäjä on ottanut ne huomioon tupakan valmisteveroja koskevien direktiivien laadinnan yhteydessä. Koska valmisteverojen enimmäismääriä ei ole määritetty, tupakkatuotteiden verottamista koskevat yhteisön oikeussäännöt mahdollistavat sen, että jäsenvaltiot voivat korottaa näitä veroja ja pitää hinnat näin riittävän korkeina tupakan kulutuksen hillitsemiseksi. Veropolitiikka riittää siten takaamaan toivotun kansanterveyden suojelun tason.

16 Komission mukaan kyseisten tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettäviksi vähimmäishinnoiksi Itävallassa asetetut painotetut keskihinnat eivät perustu markkinoiden toimintaan vaan viranomaisten toimenpiteeseen, jolla pyritään juuri neutraloimaan tällainen toiminta. Se, että nämä vähimmäishinnat on laskettu aritmeettisesti markkinoilla käytettyjen keskihintojen perusteella, ei saata tätä arviointia kyseenalaiseksi. Lisäksi ei ole varmaa, että tällä vähimmäishintajärjestelmällä vaikutettaisiin kilpailuun vähemmän kuin unionin tuomioistuimen aikaisemmissa

tuomioissa tutkimilla muiden jäsenvaltioiden säännöstöillä. Joka tapauksessa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohtaan perustuvan valmistetun tupakan vähimmäishintajärjestelmien käyttöönottoa koskevan kiellon osalta ei edellytetä sen markkinoiden toimintaan puuttumisen intensiteetin arviointia, joka liittyy kaikkiin näihin säännöstöihin niiden perustana olevan järjestelmän vuoksi.

17 Komissio katsoo lisäksi, että EY 93 artikla muodostaa riittävän oikeudellisen perustan myös direktiivin 95/59 9 artiklalle. Se, että viimeksi mainittu direktiivi koskee verotusta, ei anna jäsenvaltioille mahdollisuutta jättää siihen kuuluvia säännöksiä huomioon ottamatta sillä perusteella, että ne tavoittelevat muita, erityisesti kansanterveyden suojeluun liittyviä päämääriä. Lisäksi jäsenvaltiot eivät voi vedota EY 30 artiklaan, kun kyse on yhdenmukaistetulla tavalla säännellystä aihepiiristä.

18 Komissio katsoo vielä, että direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohta on sopusoinnussa WHO:n puitesopimuksen kanssa, koska tästä puitesopimuksesta ei seuraa sopimuspuolille velvoitetta asettaa tupakkatuotteille vähimmäishintoja. Komissio esittää, että jos asia olisi toisin, tähän direktiiviin olisi tehty muutoksia, mitä ei ole tapahtunut. Lisäksi mainitulla puitesopimuksella ei anneta jäsenvaltiolle yhteisön toimet syrjäyttävää oikeutta valita vero- tai hintapolitiikan soveltamisen välillä, sillä tämä kysymys kuuluu yhteisön sisäiseen toimintaan.

19 Tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi 2.12.2002 annetun neuvoston suosituksen 2003/54/EY (EYVL 2003, L 22, s. 31) lausumat, joihin Itävallan tasavalta vetoaa, eivät komission mukaan ole sitovia ja niiden ei joka tapauksessa voida tulkita kannustavan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.

20 Itävallan tasavallan mukaan vähimmäishintojen asettaminen on ainoa tehokas ja varma keino torjua kansallisella lainsäädännöllä kyseisten tupakkatuotteiden hintojen nopea lasku aggressiivisen hintakilpailun tilanteessa. Tupakka-alalla toimivat taloudelliset toimijat voivat vesittää verotuksellisten toimien tehon, koska näillä toimilla ei voida estää polkumyyntihinnoilla tapahtuvaa tilapäisesti tappiollista myyntiä, jolla pyritään uusien kuluttajaluokkien houkuttelemiseen. Direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdalla ei anneta rajatonta oikeutta hintojen vapaaseen määrittämiseen. Tällä säännöksellä ei erityisesti suljeta pois jäsenvaltioiden mahdollisuutta ryhtyä sopiviin ja tarpeellisiin toimiin EY 30 artiklassa tarkoitetun kansanterveyden suojaamisen takaamiseksi.

21 Itävallan tasavalta väittää myös, että kyseinen vähimmäishintajärjestelmä ei voi vääristää kilpailua, koska nämä hinnat määräytyvät todellisuudessa markkinoilla ja toimivaltainen ministeri käyttää viitteenä näiden markkinoiden keskihintaa. Tästä syystä mainitun säännöstön merkitsemän markkinoihin puuttumisen intensiteetti on vähäisempi kuin erityisesti asiassa C-216/98, komissio vastaan Kreikka, 19.10.2000 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-8921) ja asiassa C-302/00, komissio vastaan Ranska, 27.2.2002 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-2055) tutkittujen jäsenvaltioiden säännösten, joilla säädettiin esimerkiksi hintojen nostamisesta vähintään 20 prosentilla voimassa olevaan hintaan nähden. Kansallisten säännösten merkitsemän markkinoihin puuttumisen intensiteetti on myös merkittävä, kun arvioidaan säännösten oikeasuhteisuutta, koska on tarpeen tutkia, eikö tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ole käytettävissä vähemmän rajoittavia keinoja.

22 Tämän jäsenvaltion mukaan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava suppeasti, kun otetaan huomioon sen oikeudellinen perusta eli EY 93 artikla, jonka perusteella ei voida tavoitella muita kuin vero-oikeudellisia päämääriä ja jolla ei voida rajoittaa tällaisten muiden päämäärien tavoittelua. Jäsenvaltioilla on siten oikeus vahvistaa sopivaksi katsomansa kansanterveyden suojelun taso sekä tämän tason

saavuttamiseen soveltuvat ja tarpeelliset toimenpiteet, joihin voi kuulua vähimmäishintojen asettaminen tupakkatuotteille. Tästä syystä valmistajien ja maahantuojien vapautta määrittää valmistetun tupakan hinnat voidaan käyttää vain jäsenvaltioiden kansanterveyden suojaamista koskevalla politiikalla asetetuissa rajoissa.

23 Lisäksi direktiiviä 95/59 on tulkittava uudemman oikeudellisen kehityksen eli yhtäältä WHO:n puitesopimuksen 6 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja toisaalta suosituksen 2003/54/7 kohdan valossa. Näitä sääntöjä, joissa sallitaan vähimmäishintajärjestelyjen käyttö, ei ole kuitenkaan otettu huomioon unionin tuomioistuimen tätä alaa koskevassa oikeuskäytännössä.

24 Itävallan tasavalta väittää vielä, että valmistetun tupakan valmisteveroja koskevissa direktiiveissä säädetyt järjestelyt eivät mahdollista sitä, että jäsenvaltiot voisivat käyttää valmisteveroja keinona varmistaa, että hintojen taso on riittävän korkea kulutuksen hillitsemiseksi. Yhtäältä näillä direktiiveillä rajoitetaan mahdollisuutta korottaa valmisteveroa yksin niiden savukkeiden osalta, joiden vähittäismyyntihinta on alhaisin, vaikuttamatta samalla muiden savukeluokkien verotukseen. Toisaalta valmistajat ja maahantuojat voivat päättää, että ne eivät siirrä verorasituksen kasvua loppuhintaan. Lisäksi tällainen hinnannousu voisi aiheuttaa rajojen yli tapahtuvan laittoman kaupankäynnin kasvua.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

25 Ensinnäkin on todettava, että direktiivin 95/59 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivi on osa toimia valmistettua tupakkaa koskevien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamiseksi, jolla on tarkoitus estää se, että

kilpailu samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välillä vääristyy, ja avata siten jäsenvaltioiden kansalliset markkinat.

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

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

28 Tältä osin tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisöön sijoittautuneet valmistajat tai tarvittaessa näiden yhteisössä toimivat edustajat tai asiamiehet sekä tuotteita kolmansista maista tuovat maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä; tämän tarkoituksena on varmistaa se, että näiden tuotteiden välillä käydään todellista kilpailua (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta). Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan se, että tupakkatuotteiden suhteellisen valmisteveron perustaa eli näiden tuotteiden vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa koskevat kaikissa jäsenvaltioissa samat säännöt. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa esittää, säännöksellä pyritään myös säilyttämään edellä mainittujen toimijoiden vapaus, jonka ansiosta ne voivat tosiasiallisesti hyötyä kilpailuedusta, joka aiheutuu mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista.

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

30 Niinpä valmistettujen tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishintajärjestelmän ei voida katsoa olevan sopusoinnussa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin sitä ei ole laadittu niin, että sillä suljettaisiin kaikissa tilanteissa pois se, että järjestelmällä heikennettäisiin kilpailuetua, jonka tietyt tällaisten tuotteiden valmistajat tai maahantuojat voivat alhaisempien omakustannushintojen seurauksena saada, ja se, että kilpailu tämän vuoksi vääristyy (ks. asia C-197/08, komissio v. Ranska, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1599, 38 kohta ja asia C-221/08, komissio v. Irlanti, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1669, 41 kohta).

31 Kyseessä oleva kansallinen säännöstö on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

32 Tällä säännöstöllä asetetaan Itävallan markkinoilla toimiville valmistajille ja maahantuojille savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta, joksi on vahvistettu 92,75 prosenttia kaikkien kuluneen kalenterivuoden aikana myytyjen savukkeiden painotetusta keskihinnasta, sekä hienoksi leikatun tupakan vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta, joksi on vahvistettu 90 prosenttia kaiken kuluneen kalenterivuoden aikana myydyn hienoksi leikatun tupakan painotetusta keskihinnasta grammaa kohti.

33 Tällä järjestelmällä ei joka tapauksessa voida sulkea pois sitä, että asetetulla vähimmäishinnalla heikennetään kilpailuetua, jonka tietyt tupakkatuotteiden valmistajat

tai maahantuojat voivat saada alhaisempien omakustannushintojensa vuoksi. Päinvastoin – kuten komissio on istuntokäsittelyn aikana esittänyt Itävallan tasavallan sitä kiistämättä – tällaisesta järjestelmästä, jolla lisäksi määritetään vähimmäishinta suhteessa markkinoilla käytettyyn painotettuun keskihintaan, voi seurata kilpailevien tuotteiden hintaerojen häviäminen ja hintojen hakeutuminen kohti kalleimman tuotteen hintaa. Mainitulla järjestelmällä loukataan siten valmistajien ja maahantuojien direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taattua vapautta saada vahvistaa tuotteidensa vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta.

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

35 Samoin suosituksesta 2003/54, joka ei lisäksi ole sitova, ei voida päätellä mitään konkreettista viittausta vähimmäishintajärjestelmän käyttämiseen. Katkelma, johon Itävallan tasavalta viittaa, ilmentää vain ajatusta siitä, että tupakkatuotteiden korkeat hinnat vaikuttavat kulutusta hillitsevästi.

36 Joka tapauksessa, kuten tämän tuomion 30 kohdasta ilmenee, direktiivi 95/59 ei ole esteenä sellaiselle hintapolitiikalle, joka ei ole mainitun direktiivin tavoitteiden, erityisesti samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välisen kilpailun vääristymisen poissulkemisen, vastainen.

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

38 Tältä osin on todettava, että EY 30 artiklan ei voida katsoa oikeuttavan muunlaisiin toimenpiteisiin kuin EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuihin tuonnin ja viennin määrällisiin rajoituksiin sekä vaikutuksiltaan vastaaviin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 33 kohta). Komissio ei ole kuitenkaan esillä olevassa asiassa vedonnut näiden määräysten rikkomiseen.

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

40 Ei myöskään voida väittää, ettei tätä tavoitetta olisi otettu huomioon tämän direktiivin yhteydessä, koska se on annettu EY 93 artiklan nojalla.

41 Kuten direktiivin 2002/10 – joka on viimeisin säädös, jolla on muutettu direktiiviä 95/59, jonka 9 artikla on kuitenkin jäänyt alkuperäistä versiota vastaavaksi – johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa on mainittu, EY:n perustamissopimuksessa, erityisesti EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, vaaditaan,

että kaikessa yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa on taattava ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

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

43 Jos lisäksi jäsenvaltiot tahtovat lopullisesti poistaa valmistajilta ja maahantuojilta kaikki mahdollisuudet siihen, että ne ottavat edes väliaikaisesti kannettavakseen verojen vaikutuksen valmistetun tupakan vähittäismyyntihintaan myymällä tupakkaa tappiollisesti, niillä on vapaus kieltää valmistettujen tupakkatuotteiden myynti omakustannushinnan ja kaikkien verojen yhteismäärää alhaisemmalla hinnalla, jolloin ne samalla mahdollistavat sen, että mainitut valmistajat ja maahantuojat voivat tosiasiallisesti hyötyä mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista seuraavasta kilpailuedusta (ks. em. asiassa komissio v. Ranska 4.3.2010 annetun tuomion 53 kohta ja em. asiassa komissio v. Irlanti 4.3.2010 annetun tuomion 55 kohta).

44 Komission kanne on kaiken edellä esitetyn perusteella hyväksyttävä.

45 Tästä syystä on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa kansallisen lainsäädännön, jolla viranomaiset asettavat savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Itävallan tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2002 annetulla neuvoston direktiivillä 2002/10/EY, 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa kansallisen

lainsäädännön, jonka perusteella viranomaiset asettavat savukkeiden ja savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset