DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

19. oktober 2000 *

I sag C-216/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Kondou-Durande og E. Traversa, begge Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved juridisk konsulent P. Mylonopoulos og revisor N. Dafniou, begge Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40) ved at have indført og opretholdt lovbestemmelser, hvorefter der ved ministeriel bekendtgørelse skal fastsættes minimumsdetailsalgspriser for forarbejdet tobak,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af J.-P. Puissochet, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne R. Schintgen og F. Macken (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. februar 2000,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. april 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. juni 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40) ved at have indført og opretholdt lovbestemmelser, hvorefter der ved ministeriel bekendtgørelse skal fastsættes minimumsdetailsalgspriser for forarbejdet tobak.

2 Direktiv 95/59 kodificerede Rådets direktiv 72/464/EØF af 19. december 1972 (JO L 303, p. 1), som ændret ved Rådets direktiv 92/78/EØF af 19. oktober 1992 (EFT L 316, s. 5, herefter »direktiv 72/464«).

3 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 95/59, som svarer til artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464 har følgende ordlyd:

»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.«

4 Fastsættelsen af detailsalgspriserne for forarbejdet tobak sker i Grækenland i henhold til lov nr. 2127/1993 af 5. april 1993 om harmonisering med fællesskabsretten af afgiftssystemet for olieprodukter, ætylalkohol og alkoholholdige drikkevarer samt industrielt fremstillet tobak, som ændret ved artikel 2 i lov nr. 2187/1994 af 8. februar 1994, hvori følgende bestemmes i artikel 45:

»1. Detailsalgspriserne på industrielt fremstillede tobaksvarer, som forbruges i indlandet, fastsættes, med forbehold af stk. 3, frit af fabrikanterne eller af befuldmægtigede for fabrikanterne i de øvrige medlemsstater, som er etablerede i Grækenland, samt af deres importører, og detailsalgsprisen i drakmer skal af disse anføres på de pakker og andre, mindre emballager, som er bestemt til salg i detailleddet, eller på afgiftsbanderolerne, som påføres sidstnævnte.

2. ...

3. Finansministeren fastsætter ved bekendtgørelse, som offentliggøres i regeringens officielle tidende, minimumsdetailsalgspriserne for de i stk. 1 omhandlede produkter, som mindst skal svare til priserne for disse produkter den 1. december 1993, i overensstemmelse med stk. 2, forhøjet med 20%. Andre minimumspriser kan ligeledes fastsættes ved bekendtgørelse fra finansministeren. Bringes der nye typer af industrielt fremstillede tobaksvarer i omsætning, fastsættes deres minimumsdetailsalgspris til den pris, som gælder for den type, der kvalitativt ligger nærmest, hvilket afgøres ved ovennævnte ministerielle bekendtgørelse. I

samme bekendtgørelse fastsætter finansministeren minimumsdetailsalgspriser for cigarer og cigarillos, finskåren tobak til rulning af cigaretter og andre røgtobaksvarer.

...«

5 Da Kommissionen fandt, at denne sidste bestemmelse er i strid med fællesskabsretten, særlig artikel 5 i direktiv 72/464, tilstillede den de græske myndigheder en skrivelse, hvori den henledte deres opmærksomhed herpå.

6 Den 31. marts 1994 svarede de græske myndigheder, at lov nr. 2127/93 ikke hindrer fabrikanterne eller importørerne i frit at fastsætte detailsalgsprisen for deres produkter, idet:

— fastsættelsen af minimumsdetailsalgspriserne — på baggrund af de priser, som fabrikanterne frit har fastsat — ikke kan anses for at være i strid med artikel 5 i direktiv 72/464, hvorefter der udelukkende skal ske en fri fastsættelse af de maksimale detailsalgspriser, men ikke af minimumsdetailsalgspriser

— direktiv 72/464 tillader anvendelsen af nationale bestemmelser for så vidt angår kontrollen med prisniveauet og overholdelsen af de fastsatte priser

— en fastsættelse af minimumssalgspriser kun kan anfægtes som værende en mulig overtrædelse af EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) og ikke af direktiv 72/464.

7 Den 15. juli 1994 sendte Kommissionen de græske myndigheder en ny skrivelse, hvori den henledte opmærksomheden på, at der ikke kan ske en ministeriel fastsættelse af minimumsdetailsalgspriser for forarbejdet tobak samtidig med, at disse priser fastsættes frit af fabrikanterne eller importørerne.

8 Kommissionen anførte desuden, at Domstolen adskillige gange har bekræftet, at artikel 5 i direktiv 72/464 opstiller et princip om, at fabrikanter og importører frit kan fastsætte priserne for tobak, og at en national ordning med kontrol med prisniveauet ikke kan være til hinder for dette princip.

9 Endelig bemærkede Kommissionen, at selv om direktiv 72/464 er en afledt retsakt, er direktivet et tilstrækkeligt retsgrundlag til at kunne konstatere, at en national bestemmelse om bindende minimumsdetailsalgspriser for tobak er ulovlig.

10 Ved skrivelse af 14. september 1994 gentog de græske myndigheder deres tidligere argumentation.

11 Kommissionen fandt ikke svaret tilfredsstillende og besluttede derfor den 22. marts 1996 at indlede proceduren i traktatens artikel 169, idet den tilstillede den græske regering en åbningsskrivelse, hvori den anmodede regeringen om at fremsætte sine bemærkninger.

12 Ved skrivelse af 29. maj 1996 besvarede den græske regering åbningsskrivelsen, idet den gentog de argumenter, som den tidligere var fremkommet med.

13 Den 17. juni 1997 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse over for den græske regering. Efter at have begrundet, hvorfor den ikke kunne acceptere den græske regerings argumenter, anførte Kommissionen, at Den Hellenske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 72/464, som i mellemtiden var blevet til artikel 9 i direktiv 95/59, ved at opretholde bestemmelsen i artikel 45 i lov nr. 2127/1993, og opfordrede Den Hellenske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder efter meddelelsen herom.

14 Ved skrivelse af 25. marts 1998 gentog den græske regering sine argumenter og anførte desuden, at den udøvede den ret, som er tillagt den i medfør af artikel 9, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 95/59, til at føre kontrol med prisniveauet ved at fastsætte et minimumsniveau for priserne med henblik på at sikre et minimumsafgiftsprovenu af salget af tobak på det græske marked. Den påberåbte sig ligeledes statens mulighed for at gribe ind for at begrænse forbruget af disse produkter af hensyn til den offentlige sundhed og understregede, at artikel 45 i lov nr. 2127/1993 anvendes på samme måde for alle fabrikanter og importører, uanset om de er etableret i Grækenland eller i en anden medlemsstat.

15 Dette svar var ikke tilfredsstillende for Kommissionen, hvorfor den har besluttet at anlægge nærværende sag.

16 Kommissionen har gjort gældende, at den græske lovgivning forhindrer producenterne og importørerne i at fastsætte salgspriserne på deres produkter frit, eftersom de skal respektere en af finansministeren fastsat minimumspris.

17 Den græske regering har heroverfor gjort gældende, at det i artikel 9 i direktiv 95/59 kun er fastsat, at fabrikanten frit skal kunne fastsætte den maksimale detailsalgspris og ikke minimumsdetailsalgsprisen. I den henseende har den anført, at Det Økonomiske og Sociale Udvalg i sin udtalelse om det forslag fra Kommissionen (EFT 1991 C 69, s. 25), som førte til vedtagelsen af direktiv 92/78, foreslog, at fabrikanten eller importøren af forarbejdet tobak skulle

fastsætte »detailsalgsprisen«, og at henvisningen til de maksimale priser som følge heraf skulle udgå. Denne ændring blev imidlertid ikke foretaget, hvilket ifølge den græske regering betyder, at friheden til at fastsætte priserne er begrænset til de maksimale priser.

18 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af tredje og syvende betragtning til direktiv 95/59, at dette indgår i en strukturharmonisering af forbrugsafgifterne på forarbejdet tobak, som har til formål at forhindre, at konkurrencen for de forskellige kategorier af forarbejdet tobak, som tilhører den samme gruppe, ikke fordrejes, og dermed at åbne medlemsstaternes nationale markeder.

19 Med henblik herpå fastsættes det i artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/59, 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.

20 I artikel 9, stk. 1, i samme direktiv bestemmes det, 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.

21 Det bemærkes, at det forhold, at de offentlige myndigheder fastsætter en minimumsdetailsalgspris, uundgåeligt har til følge, at producenternes og importørernes frihed til at fastsætte deres maksimale detailsalgspris indskrænkes, eftersom denne i alle tilfælde ikke kan være lavere end den bindende minimumspris.

22 Desuden kan det forhold, at der ikke blev taget hensyn til forslaget fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg om at lade betegnelsen »maksimal« udgå, ikke fortolkes som værende udtryk for, at fællesskabslovgiver har villet give medlemsstaterne ret til frit at fastsætte en minimumsdetailsalgspris. En sådan ændring ville ikke have noget formål, idet direktiv 95/59 ved beregningen af de proportionale forbrugsafgifter kun tager hensyn til den maksimale detailsalgspris, og da en fastsættelse af en detailsalgspris af en medlemsstats myndigheder, selv om det måtte være en minimumspris, ifølge sagens natur gør indgreb i de erhvervsdrivendes ret til frit at fastsætte deres maksimale detailsalgspris.

23 Den græske regering har herefter gjort gældende, at friheden til at fastsætte den maksimale detailsalgspris i alle tilfælde kan begrænses i henhold til den nationale lovgivning om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser, såfremt lovgivningen er forenelig med fællesskabsforskrifterne.

24 Den har endvidere anført, at artikel 45 i lov nr. 2127/1993 ikke indebærer en overtrædelse af direktiv 95/59, idet bestemmelsen først indfører en fuldstændig fri fastsættelse af priserne på forarbejdet tobak af fabrikanterne og importørerne og derefter, på ensartet og proportional vis, begrænser denne frihed udelukkende for så vidt angår minimumspriserne uden at sondre mellem de græske produkter og fællesskabsprodukterne og uden generelt set at krænke nogen anden fællesskabsbestemmelse.

25 I den forbindelse bemærkes for det første, at det fremgår af Domstolens dom af 21. juni 1983 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag 90/82, Sml. s. 2011, præmis 22), at udtrykket »kontrol med prisniveauet« ikke kan fortolkes således, at medlemsstaterne har en diskretionær beføjelse til at fastsatte andet end nationale bestemmelser af generel art til bekæmpelse af prisstigninger.

26 Det følger endvidere af Domstolens dom af 16. november 1977 i sagen G.B.-Inno-B.M. (sag 13/77, Sml. s. 2115, præmis 64), at udtrykket »overholdelse af fastsatte priser«, når det anvendes i forbindelse med en tobaksafgiftsordning, skal forstås som angivende en pris, som — når den først er blevet fastsat af

fabrikanten eller importøren og er blevet godkendt af det offentlige — er pålagt som bindende maksimalpris og som sådan skal overholdes af alle led i forhandlerkæden frem til salget til forbrugeren. Denne prisfastsættelsesmetode indebærer, at man forhindrer tab af afgiftsindtægter som følge af afvigelser fra den fastsatte pris.

27 I den foreliggende sag kan den omtvistede lovgivning ikke anses for at vedrøre den generelle kontrol med prisniveauet eller overholdelsen af de fastsatte priser, dels fordi den ikke har til formål at bekæmpe prisforhøjelser — hvilket den græske regering heller ikke har bestridt — dels fordi den af finansministeren fastsatte pris ikke forinden er blevet bestemt af fabrikanten eller importøren, og da det i øvrigt drejer sig om en minimumspris.

28 Den græske regering har desuden hævdet, at en begrænsning af princippet om, at fabrikanter og importører frit kan fastsætte priserne på forarbejdet tobak, kan begrundes i hensynet til den offentlige sundhed, som omhandlet i EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF).

29 Ifølge den græske regering er det nødvendigt at fastsætte en minimumspris for at mindske tobaksforbruget, idet fabrikanter og importører ved en afgiftsforhøjelse kan vælge at undlade at overvælte denne på forbrugerne ved at reducere deres avance.

30 I den forbindelse bemærkes det, at medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 36 kan anvende nationale bestemmelser, der begrænser samhandelen mellem medlemsstaterne, for at beskytte menneskers liv og sundhed. Imidlertid kan foranstaltninger på grundlag af artikel 36 kun være begrundede, såfremt de er nødvendige for at opfylde det tilstræbte formål, ligesom formålet ikke må kunne tilgodeses ved andre foranstaltninger, som i mindre grad begrænser EF's

samhandel (jf. bl.a. dom af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil m.fl., Sml. s. 2727, præmis 37, af 23.2.1988, sag 216/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 793, præmis 7, og af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 58).

31 Imidlertid kan hensynet til den offentlige sundhed i tilstrækkeligt omfang tilgodeses ved en forhøjet afgift på forarbejdet tobak, hvorved princippet om en fri fastsættelse af priserne opretholdes.

32 Fabrikanternes og importørernes mulighed for at undlade at overvælte forhøjelser af afgifterne på deres varer er under alle omstændigheder begrænset til størrelsen af deres avance, hvorfor afgiftsforhøjelserne før eller siden vil blive overvæltet på detailsalgspriserne.

33 Det fremgår af det foregående, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i direktiv 95/59 ved at have indført og opretholdt lovbestemmelser, hvorefter der ved ministeriel bekendtgørelse skal fastsættes minimumsdetailsalgspriser for forarbejdet tobak.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den Hellenske Republik har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift ved at have indført og opretholdt lovbestemmelser, hvorefter der ved ministeriel bekendtgørelse skal fastsættes minimumsdetailsalgspriser for forarbejdet tobak.**

2) **Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. oktober 2000.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling