ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

19 oktober 2000 *

In zaak C-216/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en E. Traversa, leden van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos, toegevoegd juridisch adviseur bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en N. Dafniou, auditeur bij dezelfde dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val Sainte-Croix 117,

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Helleense Republiek, door wettelijke bepalingen vast te stellen en te handhaven volgens welke de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten moeten worden vastgesteld bij ministerieel besluit, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9 van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, R. Schintgen, en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 17 februari 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 april 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 juni 1998, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Helleense Republiek, door wettelijke bepalingen in te voeren en te handhaven volgens welke de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten moeten worden vastgesteld bij ministerieel besluit, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9 van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 291, blz. 40),

2 Richtlijn 95/59 heeft richtlijn 72/464/EEG van de Raad van 19 december 1972, zoals gewijzigd bij richtlijn 92/78/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 (PB L 303, blz. 1; hierna: „richtlijn 72/464"), gecodificeerd.

3 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, dat overeenstemt met artikel 5, lid 1, van richtlijn 72/464, bepaalt:

„Als fabrikant wordt beschouwd, de in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of de rechtspersoon die tabak verwerkt tot voor verkoop in de kleinhandel gerede producten.

De fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Gemeenschap alsmede de importeurs van fabrikaten uit derde landen stellen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijs vast van elk van hun producten voor iedere lidstaat waar deze tot verbruik worden uitgeslagen.

De bepaling van de tweede alinea mag echter geen beletsel vormen voor de toepassing van de wettelijke regelingen van de lidstaten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen, voor zover deze verenigbaar zijn met de communautaire voorschriften."

4 De vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten is in Griekenland geregeld in wet nr. 2127/1993 van 5 april 1993 tot harmonisatie met het gemeenschapsrecht van de belastingregeling voor aardolieproducten, ethylalcohol en alcoholhoudende dranken alsmede tabaksfabrikaten, zoals gewijzigd bij artikel 2 van wet nr. 2187/1994 van 8 februari 1994. Artikel 45 van deze wet bepaalt:

„1. De kleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten die op het nationaal grondgebied worden verbruikt, worden, behoudens het bepaalde in lid 3, vrijelijk vastgesteld door de fabrikanten of door de gemachtigden van de fabrikanten van andere lidstaten die in Griekenland zijn gevestigd, evenals door hun importeurs, die gehouden zijn de kleinhandelsverkoopprijs in drachmen op de pakjes of de kleinere verpakkingen bestemd voor verkoop in de kleinhandel of op de aangebrachte fiscale bandjes te vermelden.

2. (...)

3. Bij besluit dat wordt gepubliceerd in het staatsblad, bepaalt de minister van Financiën de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van de in lid 1 genoemde producten, welke minimaal gelijk zullen zijn aan de prijzen van deze producten op 1 december 1993, overeenkomstig het bepaalde in lid 2, vermeerderd met 20 %. Andere minimumprijzen kunnen eveneens bij besluit van de minister van Financiën worden vastgesteld. Indien nieuwe soorten tabaksfabrikaten te koop worden aangeboden, zal de minimumkleinhandelsverkkooprijs hiervan gelijk zijn aan de bij voormeld ministerieel besluit vastgestelde prijs van het type product dat kwalitatief het meest met het nieuwe product overeenstemt. In hetzelfde besluit legt de minister van Financiën de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van

sigaren of cigarillos, van fijne gesneden tabak bestemd voor het rollen van sigaretten en van andere rooktabak vast.

(...)"

5 Van oordeel dat deze laatste bepaling in strijd was met het gemeenschapsrecht, inzonderheid artikel 5 van richtlijn 72/464, zond de Commissie de Griekse autoriteiten op 21 februari 1994 een brief waarin zij dit probleem aan de orde stelde.

6 Op 31 maart 1994 antwoordden de Griekse autoriteiten, dat wet nr. 2127/1993 niet raakt aan het recht van de fabrikanten en importeurs om vrij de kleinhandelsverkoopprijs van hun producten te bepalen, zulks op de volgende gronden:

— het vastleggen van minimumkleinhandelsverkoopprijzen — op basis van de door de fabrikanten vrijelijk bepaalde prijzen — kan niet in strijd worden geacht met artikel 5 van richtlijn 72/464, dat niet de vrije vaststelling van de minimumkleinhandelsverkoopprijzen, maar enkel de vrije vaststelling van de maximumprijzen voorschrijft;

— ingevolge richtlijn 72/464 mogen de nationale wettelijke regelingen betreffende de controle op het prijsniveau en de naleving van de opgelegde prijzen worden toegepast;

— de vaststelling van de minimumprijs kan enkel worden bekritiseerd met een beroep op eventuele schending van artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG), en niet van richtlijn 72/464.

7 Op 15 juli 1994 zond de Commissie de Griekse autoriteiten een nieuwe brief, waarin zij erop wees dat er niet gelijktijdig sprake kan zijn van ministeriële vaststelling van de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten en vrije vaststelling van deze prijzen door de fabrikanten of importeurs.

8 De Commissie wees er bovendien op, dat het Hof herhaaldelijk heeft bevestigd dat artikel 5 van richtlijn 72/464 het beginsel vastlegt van vrije vaststelling van de tabaksprijzen door de fabrikanten of door de importeurs en dat een nationaal systeem van prijscontrole hieraan niet in de weg mag staan.

9 Ten slotte merkte de Commissie op dat, hoewel richtlijn 72/464 deel uitmaakt van het afgeleide recht, zij toch voldoende rechtsgrondslag vormt om vast te stellen dat een nationale bepaling die de verplichte vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabak vastlegt, onwettig is.

10 Bij brief van 14 september 1994 herhaalden de Griekse autoriteiten hun eerdere argumentatie.

11 Daar zij dit antwoord ontoereikend vond, besloot de Commissie op 22 maart 1996 de procedure van artikel 169 van het Verdrag in te leiden, waarop zij de Griekse regering een aanmaningsbrief zond met het verzoek haar opmerkingen kenbaar te maken.

12 Bij brief van 29 mei 1996 beantwoordde de Griekse regering deze aanmaningsbrief door de argumenten die zij voordien reeds had ontwikkeld, te herhalen.

13 Op 17 juni 1997 zond de Commissie de Griekse regering een met redenen omkleed advies. Na uiteenzetting van de redenen waarom zij de door deze laatste aangevoerde argumenten verwierp, wees de Commissie erop, dat de Helleense Republiek door de handhaving van artikel 45 van wet nr. 2127/1993 de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 5 van richtlijn 72/464, thans artikel 9 van richtlijn 95/59, en verzocht zij de Helleense Republiek om binnen twee maanden na kennisgeving van het met redenen omkleed advies de vereiste maatregelen te treffen om daaraan te voldoen.

14 Bij brief van 25 maart 1998 herhaalde de Griekse regering haar standpunt en gaf zij bovendien aan, dat zij gebruik maakte van het haar ingevolge artikel 9, lid 1, derde alinea, van richtlijn 95/59 toekomende recht, het prijsniveau te controleren door een minimumprijsniveau vast te stellen met het doel een minimum aan fiscale inkomsten uit de verkoop van tabaksproducten op de Griekse markt te verzekeren. Zij beriep zich tevens op de mogelijkheid voor de staat om te interveniëren ten einde de consumptie van deze producten om gezondheidsredenen te verminderen, waarbij zij onderstreepte dat artikel 45 van wet nr. 2127/1993 zonder enig onderscheid van toepassing was op Griekse fabrikanten en importeurs en fabrikanten en importeurs uit andere lidstaten.

15 Aangezien dit antwoord de Commissie niet bevredigde, besloot deze de onderhavige procedure in te leiden.

16 De Commissie is van oordeel, dat de Griekse wetgeving de producenten en importeurs verhindert om vrijelijk de verkoopprijs van hun producten vast te stellen, aangezien een door de minister van Financiën vastgestelde minimumprijs moet worden nageleefd.

17 De Griekse regering is daarentegen van oordeel, dat artikel 9 van richtlijn 95/59 enkel bepaalt dat de fabrikant vrij moet zijn bij de vaststelling van de maximumkleinhandelsverkoopprijs en niet van de minimumprijs. Zij merkt op, dat het Economisch en Sociaal Comité in zijn advies over het voorstel van de Commissie (PB 1991, C 69, blz. 25), dat tot de vaststelling van richtlijn 92/78

heeft geleid, had voorgesteld te vermelden dat de fabrikant of de importeur van tabaksfabrikaten de „kleinhandelsverkoopprijs" moet vaststellen en, bijgevolg, elke verwijzing naar de maximumprijzen te laten verdwijnen. Dit voorstel is echter niet aanvaard, wat, aldus de Griekse regering, betekent dat de vrije vaststelling van de prijzen beperkt is tot de maximumprijzen.

18 Om te beginnen volgt uit de derde en de zevende overweging van de considerans van richtlijn 95/59, dat deze is vastgesteld in het kader van de harmonisatie der structuren van de accijnzen op tabaksfabrikaten, ten einde te voorkomen dat de concurrentie tussen de verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot een zelfde groep behoren wordt vervalst, en zodoende de openstelling van de nationale markten van de lidstaten te verwezenlijken.

19 Daartoe bepaalt artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/59, dat in elke lidstaat op in de Gemeenschap vervaardigde en op uit derde landen ingevoerde sigaretten een evenredige accijns wordt geheven die berekend is over de maximumkleinhandelsverkoopprijs, met inbegrip van de douanerechten, alsmede een specifieke accijns welke berekend wordt per eenheid product.

20 Luidens artikel 9, lid 1, van deze richtlijn stellen de fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Gemeenschap alsmede de importeurs uit derde landen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijs vast van elk van hun producten, zulks ten einde te verzekeren dat tussen hen daadwerkelijk concurrentie heerst.

21 De vaststelling van een minimumkleinhandelsverkoopprijs door de overheid heeft onvermijdelijk tot gevolg, dat de vrijheid van de producenten en de importeurs om hun maximumkleinhandelsverkoopprijs vast te stellen, wordt beperkt, aangezien deze hoe dan ook niet lager zal kunnen zijn dan de verplichte minimumprijs.

22 Bovendien kan de omstandigheid dat geen rekening is gehouden met het voorstel van het Economisch en Sociaal Comité waarin werd gesuggereerd, de aanduiding „maximum" te laten vallen, niet worden uitgelegd als zou de gemeenschapswetgever de lidstaten de vrijheid hebben willen toekennen om een minimumkleinhandelsverkoopprijs op te leggen. Een dergelijke wijziging was immers zinloos, in de eerste plaats omdat richtlijn 95/59 voor de berekening van de evenredige accijnzen enkel de maximumkleinhandelsverkoopprijzen in aanmerking neemt, en voorts omdat de vaststelling door de autoriteiten van een lidstaat van een kleinhandelsverkoopprijs, ook in de vorm van een minimumprijs, per definitie de vrijheid van de marktdeelnemers om hun maximumkleinhandelsverkoopprijzen vast te stellen, beperkt.

23 De Griekse regering betoogt vervolgens, dat in ieder geval de vrijheid om de maximumkleinhandelsverkoopprijs vast te stellen door de nationale wettelijke bepalingen betreffende de controle van het prijsniveau of de inachtneming van de opgelegde prijzen kan worden beperkt, voor zover die bepalingen verenigbaar zijn met de communautaire voorschriften.

24 Zij is van oordeel, dat artikel 45 van wet nr. 2127/1993, door eerst een volledig vrije vaststelling van de prijzen van de tabaksfabrikaten door de fabrikanten en de importeurs in te voeren en deze vrijheid vervolgens eenvormig en evenredig te beperken, enkel met betrekking tot de minimumprijzen, zonder enig onderscheid tussen Griekse producten en producten uit andere lidstaten en zonder op algemene wijze enige andere bepaling van gemeenschapsrecht te schenden, niet in strijd is met richtlijn 95/59.

25 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt, dat uit het arrest van 21 juni 1983, Commissie/Frankrijk (90/82, Jurispr. blz. 2011, punt 22), volgt dat de uitdrukking „controle van het niveau van de prijzen" niet kan worden uitgelegd als zou de lidstaten een discretionaire bevoegdheid zijn voorbehouden om iets anders vast te leggen dan algemene nationale wettelijke bepalingen bestemd om de prijsstijgingen af te remmen.

26 Uit het arrest van 16 november 1977, GB-Inno-BM (13/77, Jurispr. blz. 2155, punt 64), volgt bovendien dat, in het kader van de belasting op tabaksfabrikaten,

de uitdrukking „naleving van de opgelegde prijs" aldus moet worden begrepen, dat hiermee wordt gedoeld op een prijs die, na te zijn vastgelegd door de fabrikant of de importeur en goedgekeurd door de overheid, is voorgeschreven als maximumprijs en als zodanig in acht moet worden genomen op alle niveaus van het distributiecircuit tot aan de verkoop aan de verbruiker. Dit mechanisme van prijsvaststelling heeft tot doel te vermijden dat, door overschrijding van de opgelegde prijs, de integriteit van de belastingopbrengsten in gevaar wordt gebracht.

27 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld, dat de litigieuze wettelijke regeling niet kan worden geacht betrekking te hebben op de algemene controle van de prijzen of op de naleving van de opgelegde prijzen, nu zij er niet toe strekt, prijsstijgingen af te remmen — wat door de Griekse regering overigens niet wordt betwist — en de door de minister van Financiën opgelegde prijs niet eerst is vastgesteld door de fabrikant of de importeur en het bovendien om een minimumprijs gaat.

28 De Griekse regering betoogt nog, dat het beginsel van de vrije vaststelling van de prijzen van tabaksfabrikaten door de fabrikanten of de importeurs kan worden beperkt uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid bedoeld in artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG).

29 Volgens haar is de vaststelling van een minimumprijs noodzakelijk om het verbruik van tabaksproducten af te remmen, en kunnen de fabrikanten en importeurs in geval van verhoging van de accijnzen besluiten, die verhoging niet op de consument af te wentelen, door hun winstmarge te verlagen.

30 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de lidstaten krachtens artikel 36 van het Verdrag nationale maatregelen mogen toepassen die de handel tussen lidstaten beperken, ten einde de gezondheid en het leven van personen te beschermen. Op basis van artikel 36 van het Verdrag getroffen maatregelen zijn echter slechts gerechtvaardigd wanneer zij noodzakelijk zijn om het door dat artikel beoogde doel te bereiken en wanneer hetzelfde doel niet kan worden bereikt met maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken (zie, met name, arresten van 10 juli 1984, Campus Oil e.a., 72/83, Jurispr. blz. 2727,

punt 37; 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk, 216/84, Jurispr. blz. 793, punt 7, en 13 december 1990, Commissie/Griekenland, C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 58).

31 In casu moet worden vastgesteld, dat het doel van bescherming van volksgezondheid op passende wijze kan worden nagestreefd door een verhoogde belasting van tabaksfabrikaten, die het beginsel van vrije prijsvaststelling onaangetast zou laten.

32 De mogelijkheid van de fabrikanten en importeurs om verhogingen van de accijnzen op hun producten niet af te wentelen, is immers hoe dan ook beperkt door de omvang van hun winstmarge, zodat accijnsverhogingen vroeg of laat toch in de kleinhandelsverkoopprijzen zullen worden doorberekend.

33 Uit het voorgaande volgt, dat de Helleense Republiek, door wettelijke bepalingen vast te stellen en te handhaven volgens welke de minimumkleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten moeten worden vastgesteld bij ministerieel besluit, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9 van richtlijn 95/59.

Kosten

34 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) **Door wettelijke bepalingen vast te stellen en te handhaven volgens welke de minimumkleinhandelsprijzen van tabaksfabrikaten moeten worden vastgesteld bij ministerieel besluit, is de Helleense Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 9 van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten.**

2) **De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Puissochet Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 oktober 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann