YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
19 päivänä lokakuuta 2000 *

Asiassa C-216/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet M. Condou-Durande ja E. Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan erityisosaston oikeudellinen apulaisneuvonantaja P. Mylonopoulos ja saman osaston tarkastaja N. Dafniou, prosessiosoite Luxemburgissa Kreikan suurlähetystö, 117 Val Sainte-Croix,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

jossa kantaja vaatii Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27 päivänä marraskuuta 1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY (EYVL L 291, s. 40) 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa sellaisen lainsäädännön, jonka mukaan valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat vahvistetaan ministeriön päätöksellä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: J.-P. Puissochet, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit R. Schintgen ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 17.2.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.4.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 11.6.1998 ja jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27 päivänä marraskuuta 1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY (EYVL L 291, s. 40) 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa sellaista lainsäädäntöä, jonka mukaan valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat vahvistetaan ministeriön päätöksellä.

2 Direktiivillä 95/59/EY kodifioitiin 19.12.1972 annettu neuvoston direktiivi 72/464/ETY (EYVL L 303, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.10.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/78/ETY (EYVL L 316, s. 5; jäljempänä direktiivi 72/464/ETY).

3 Direktiivin 95/59/EY 9 artiklan 1 kohdassa, joka vastaa direktiivin 72/464/ETY 5 artiklan 1 kohtaa, 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.

Alakohdan 2 säännös ei kuitenkaan estä soveltamasta hintatason valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, jos se on yhteisön säännösten mukaista."

4 Kreikassa valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavien vähimmäishintojen vahvistamisesta säädetään öljypohjaisten tuotteiden, etyylialkoholin ja alkoholipitoisten juomien sekä valmistetun tupakan verojärjestelmän yhdenmukaistamisesta yhteisön oikeuden kanssa 5.4.1993 annetun lain 2127/1993, sellaisena kuin se on muutettuna 8.2.1994 annetun lain 2187/1994 2 §:llä, 45 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Jollei 3 momentista muuta johdu, tupakan valmistajat tai muista jäsenvaltioista tulevien valmistajien Kreikassa toimivat edustajat sekä valmistetun tupakan maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa Kreikassa kulutettavan valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat hinnat ja niiden on merkittävä vähittäismyyntihinta drakmoina tupakkarasioihin tai niitä pienempiin vähittäismyyntiin tarkoitettuihin pakkauksiin tai viimeksi mainittuihin kiinnitettäviin veronauhoihin.

2. — —

3. Talousministeriö vahvistaa hallituksen virallisessa lehdessä julkaistavalla päätöksellä 1 momentissa tarkoitettujen tuotteiden vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat, joiden on oltava 2 momentin säännösten mukaisesti vähintäänkin yhtä suuret kuin mitä ne olivat 1.12.1993 20 prosentilla korotettuna. Talousministeriö voi vahvistaa päätöksellään myös muita vähimmäishintoja. Jos tarkoituksena on pitää kaupan uudentyyppistä valmistettua tupakkaa, tämän vähittäismyynnissä noudatettavan vähimmäishinnan on vastattava sitä hintaa, jota noudatetaan laadullisesti lähimpänä olevan tupakkalajin osalta, josta säädetään edellä mainitussa ministeriön päätöksessä. Talousministeriö vahvistaa samalla päätöksellä sikareiden tai pikkusikareiden, savuk-

keiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan ja muun piippu- ja savuketupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat.

— — "

5 Koska komissio katsoi, että viimeksi mainittu säännös on ristiriidassa yhteisön oikeuden, etenkin direktiivin 72/464/ETY 5 artiklan kanssa, se lähetti 21.2.1994 Kreikan viranomaisille kirjeen, jossa se kiinnitti näiden huomion kyseiseen seikkaan.

6 Kreikan viranomaiset vastasivat 31.3.1994, että laki 2127/1993 ei vaikuta valmistajien ja maahantuojien oikeuteen vahvistaa vapaasti omien tuotteidensa vähittäismyynnissä noudatettavia hintoja seuraavien syiden vuoksi:

— sellaisten vähittäismyynnissä noudatettavien vähimmäishintojen vahvistaminen, joka perustuu hintoihin, jotka valmistajat ovat vapaasti vahvistaneet, ei ole vastoin direktiivin 72/464/ETY 5 artiklan säännöksiä, sillä direktiivissä ei edellytetä sitä, että vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat olisivat vapaasti vahvistettavissa, vaan siinä säädetään ainoastaan enimmäishintojen vapaasta vahvistamisesta

— direktiivissä 72/464/ETY sallitaan hintatason valvontaa ja vahvistettujen hintojen noudattamista koskevan kansallisen lainsäädännön soveltaminen

— vähimmäishintojen vahvistamista voidaan arvostella ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) eikä direktiivin 72/464/ETY mahdollisen loukkaamisen perusteella.

7 Komissio lähetti 15.7.1994 Kreikan viranomaisille uuden kirjeen, jossa se huomautti, että samanaikaisesti ei voi olla mahdollista se, että ministeriö vahvistaa valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat ja että valmistajat tai maahantuojat saavat vapaasti asettaa nämä hinnat.

8 Komissio korostaa lisäksi, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että direktiivin 72/464/ETY 5 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan valmistajat tai maahantuojat voivat vapaasti vahvistaa tupakan hinnat, ja että kansallisella hintatason valvontaa koskevalla järjestelmällä ei saada rajoittaa tämän periaatteen soveltamista.

9 Komissio toteaa lopuksi, että vaikka direktiivi 72/464/ETY onkin osa johdannaista oikeutta, se on riittävä oikeudellinen perusta sen toteamiseksi, että sellaista kansallista säännöstä, jonka mukaan tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat myyntihinnat on vahvistettava etukäteen, on lainvastainen.

10 Kreikan viranomaiset toistivat 14.9.1994 päivätyssä kirjeessään aikaisemmin esittämänsä perustelut.

11 Komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, joten se päätti 22.3.1996 aloittaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn lähettämällä Kreikan hallitukselle virallisen huomautuksen ja pyytämällä tätä esittämään huomautuksensa.

12 Kreikan hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 29.5.1996 päivätyllä kirjeellä, jossa se toisti aikaisemmin esittämänsä perustelut.

13 Komissio osoitti Kreikan hallitukselle 17.6.1997 perustellun lausunnon. Selitettyään syyt siihen, miksei se voinut hyväksyä Kreikan hallituksen esittämiä perusteluja, komissio totesi, että Kreikan valtio ei ollut noudattanut direktiivin 72/464/ETY 5 artiklan, josta oli tällä välin tullut direktiivin 95/59/EY 9 artikla, mukaisia velvoitteitaan, koska se oli pitänyt voimassa lain 2127/1993 45 §:n, ja kehotti Kreikan valtiota toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

14 Kreikan hallitus toisti kantansa 25.3.1998 päivätyssä kirjeessään ja ilmoitti lisäksi, että vahvistaessaan vähimmäishintatason Kreikan markkinoilla myytävästä tupakasta kertyvien vähimmäisverotulojen turvaamiseksi se käytti sille direktiivin 95/59/EY 9 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa myönnettyä oikeutta hintatason valvontaan. Se vetosi myös jäsenvaltiolle annettuun mahdollisuuteen ryhtyä toimenpiteisiin näiden tuotteiden kulutuksen vähentämiseksi kansanterveyteen liittyvien syiden nojalla ja korosti, että lain 2127/1993 45 §:ää sovelletaan erotuksetta niin kotimaisiin kuin yhteisönkin valmistajiin ja maahantuojiin.

15 Tämä vastaus ei riittänyt komissiolle, joten se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

16 Komissio katsoo, että Kreikan lainsäädäntö estää tuottajia ja maahantuojia vahvistamasta vapaasti tuotteidensa myynnissä noudatettavia hintoja, koska talousministeriö on jo etukäteen asettanut sellaisen vähimmäishinnan, jota niiden on noudatettava.

17 Kreikan hallitus katsoo sitä vastoin, että direktiivin 95/59/EY 9 artiklassa säädetään ainoastaan siitä, että valmistajan on voitava määrittää vapaasti vähittäismyynnissä noudatettavia enimmäishintoja, mutta vapaus ei kuitenkaan koske vähimmäishintoja. Tältä osin Kreikan hallitus toteaa, että talous- ja sosiaalikomitea esitti lausunnossaan, joka koski komission direktiivin 92/78/EY anta-

miseen johtanutta ehdotusta (EYVL 1991, C 69, s. 25), että valmistetun tupakan valmistajan tai maahantuojan olisi vahvistettava "vähittäismyynnissä noudatettava hinta" ja että viittaus enimmäishintaan näin ollen poistettaisiin. Tätä esitystä ei kuitenkaan hyväksytty, mikä Kreikan hallituksen mielestä merkitsee sitä, että hintojen vahvistamisen vapaus koskee ainoastaan enimmäishintoja.

18 On syytä alustavasti huomauttaa, että direktiivin 95/59/EY 3 ja 7 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivi sisältyy valmistetun tupakan valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamispolitiikkaan, jonka tarkoituksena on välttää vääristämästä samaan ryhmään kuuluvilla valmistetun tupakan eri luokilla käytävää kilpailua ja avata siten jäsenvaltioiden kansallisia markkinoita.

19 Direktiivin 95/59/EY 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.

20 Kun tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisöön sijoittautuneet valmistajat tai tarvittaessa näiden yhteisössä toimivat edustajat tai asiamiehet sekä kolmansista maista tuovat maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä, tämän tarkoituksena on varmistaa se, että näiden tuotteiden välillä käydään todellista kilpailua.

21 On kuitenkin pakko todeta, että kun viranomaiset asettavat vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat, tämä johtaa välttämättä siihen, että valmistajat ja maahantuojat eivät voi vahvistaa vapaasti vähittäismyynnissä noudatettavia enimmäishintojaan, koska enimmäishinta ei missään tapauksessa voi olla alempi kuin sitova vähimmäishinta.

22 Vaikka talous- ja sosiaalikomitean ehdotus luopua hintaa määrittävästä "enimmäis"-ilmaisusta jätettiinkin ottamatta huomioon, tätä ei kuitenkaan voida tulkita merkkinä siitä, että yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut myöntää jäsenvaltioille vapauden asettaa vähittäismyynnissä noudatettava vähimmäishinta. Tällaisella muutoksella ei ollut merkitystä, koska toisaalta direktiivin 95/59/EY tarkoituksena on ainoastaan vähittäismyynnissä noudatettavan enimmäishinnan määrittäminen siten, että suhteellinen valmistevero voidaan laskea, ja koska toisaalta jäsenvaltioiden viranomaisten vahvistama vähittäismyyntihinta, olisipa se kuinka alhainen tahansa, loukkaa toimijoiden vapautta asettaa vähittäismyynnissä noudatettavat enimmäishintansa.

23 Kreikan hallitus korostaa vielä sitä, että vähittäismyynnissä noudatettavien enimmäishintojen vahvistamisen vapautta voidaan joka tapauksessa rajoittaa hintatason valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, jos se on yhteisön säännösten mukaista.

24 Kreikan hallitus katsoo, että koska valmistajille ja maahantuojille on annettu ensin oikeus täysin vapaasti vahvistaa valmistetun tupakan hinta ja kun kyseistä oikeutta on sitten rajoitettu yhtenäisesti ja suhteellisesti yksinomaan vähimmäishintojen osalta tekemättä mitään eroa kreikkalaisten tuotteiden ja yhteisön tuotteiden välillä ja rikkomatta yleisesti ottaen mitään muuta yhteisön oikeuden säännöstä, lain 2127/1993 45 § ei ole ristiriidassa direktiivin 95/59/EY kanssa.

25 Tältä osin on syytä aluksi korostaa, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 90/82, komissio vastaan Ranska, 21.6.1983 antamasta tuomiosta (Kok. 1983, s. 2011, 22 kohta) ilmenee, että ilmaisua "hintatason valvonta" ei voida tulkita siten, että jäsenvaltioille olisi annettu harkintavaltaa vahvistaa muuta kuin sellaista yleistä kansallista lainsäädäntöä, jolla on tarkoitus hillitä hintojen nousua.

26 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 13/77, INNO vastaan ATAB, 16.11.1977 antamasta tuomiosta (Kok. 1977, s. 2115, 64 kohta; Kok. Ep. III, s. 497) ilmenee, että tupakan verojärjestelmän yhteydessä ilmaisu "vahvistettujen

hintojen noudattaminen" on ymmärrettävä siten, että siinä tarkoitetaan hintaa, jota on pidettävä enimmäishintana sen jälkeen kun valmistaja tai maahantuoja on sen vahvistanut ja julkinen viranomainen sen hyväksynyt, ja jota on noudatettava sellaisenaan kaikilla jakeluketjun tasoilla kuluttajalle myyntiin asti. Tällaisen hintojen vahvistamisjärjestelmän tarkoituksena on välttää se, että verotulojen saantia voitaisiin haitata ylittämällä etukäteen vahvistetut hinnat.

27 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että kiistanalaista lainsäädäntöä ei voida pitää hintojen yleistä valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevana lainsäädäntönä, koska sen tarkoituksena ei ole hillitä hintojen nousua, mitä muuten Kreikan hallitus ei ole edes kiistänyt, ja koska valmistaja tai maahantuoja ei ole etukäteen vahvistanut hintaa, jonka talousministeriö asettaa, ja että asiassa on lisäksi kyse vähimmäishinnasta.

28 Kreikan hallitus toteaa vielä, että periaatetta, jonka mukaan valmistajat tai maahantuojat voivat vapaasti vahvistaa valmistetun tupakan hinnat, voidaan rajoittaa EY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) tarkoitetun kansanterveyden suojelun nojalla.

29 Kreikan hallituksen mukaan vähimmäishinnan asettaminen on välttämätöntä tupakan kulutuksen hillitsemiseksi, ja valmistajien ja maahantuojien päätettäväksi jää se, haluavatko ne valmisteveroja korotettaessa jättää veron vyöryttämättä kuluttajien maksettavaksi vähentäen näin omaa voittomarginaaliaan.

30 Tältä osin on syytä huomauttaa, että perustamissopimuksen 36 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa yhteisön sisäistä kauppaa rajoittavia kansallisia säännöksiä ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet voivat kuitenkin olla perusteltuja ainoastaan, jos ne ovat tarpeen tässä artiklassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ja jos tätä tavoitetta ei voida saavuttaa toimenpiteillä, jotka rajoittavat vähemmän yhteisön sisäistä kauppaa (ks. etenkin asia 72/83, Campus

Oil ym., tuomio 10.7.1984, Kok. 1984, s. 2727, 37 kohta; asia 216/84, komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 793, 7 kohta ja asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 58 kohta).

31 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kuitenkin syytä todeta, että kansanterveyden suojelemista koskeva tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla valmistettuun tupakkaan kohdistuvia veroja, jolloin hintojen vapaata vahvistamista koskevasta periaatteesta ei tarvitse poiketa.

32 Valmistajien ja maahantuojien voittomarginaaliin liittyy liikkumavara, mikä joka tapauksessa rajoittaa mahdollisuutta jättää vyöryttämättä niiden tuotteisiin kohdistuvien valmisteverojen korotukset ostajien maksettaviksi, joten valmisteveron korotukset tulevat kuitenkin ennemmin tai myöhemmin näkymään vähittäismyyntihinnoissa.

33 Edellä esitetystä ilmenee, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 95/59/EY 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa sellaisen lainsäädännön, jonka mukaan valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat vahvistetaan ministeriön päätöksellä.

Oikeudenkäyntikulut

34 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Helleenien tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Helleenien tasavalta ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27 päivänä marraskuuta 1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY 9 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa sellaisen lainsäädännön, jossa säädetään, että valmistetun tupakan vähittäismyynnissä noudatettavat vähimmäishinnat vahvistetaan ministeriön päätöksellä.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Puissochet Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä lokakuuta 2000.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja