DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 19 oktober 2000 *

I mål C-216/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Condou-Durande och E. Traversa, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: C. Gómez de la Cruz, vid samma avdelning, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren P. Mylonopoulos, vid utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga tvister, och N. Dafniou, revisor vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: grekiska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror (EGT L 291, s. 40) genom att anta och bibehålla lagbestämmelser, i vilka det föreskrivs att lägsta detaljhandelspris för tobaksvaror skall bestämmas genom ministerdekret,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av J.P. Puissochet, tillförordnad ordförande vid sjätte avdelningen, samt domarna R. Schintgen och F. Macken (referent),

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 17 februari 2000,

och efter att den 13 april 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 11 juni 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror (EGT L 291, s. 40) genom att anta och bibehålla lagbestämmelser, i vilka det föreskrivs att lägsta detaljhandelspris för tobaksvaror skall bestämmas genom ministerdekret.

2 Direktiv 95/59 är en kodifiering av rådets direktiv 72/464/EEG av den 19 december 1972 (EGT L 303, s. 1, svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 22), i dess lydelse enligt rådets direktiv 92/78/EEG av den 19 oktober 1992, (EGT L 316, s. 5, nedan kallat direktiv 72/464).

3 I artikel 9.1 i direktiv 95/59, som motsvarar artikel 5.1 i direktiv 72/464, föreskrivs följande:

"En fysisk eller juridisk person som är etablerad inom gemenskapen och som bereder tobak till tobaksvaror, som är ägnade för detaljhandelsförsäljning skall anses vara tillverkare.

Tillverkare eller, i förekommande fall, deras företrädare eller bemyndigade representanter inom gemenskapen samt importörer av tobak från tredje land skall vara fria att bestämma det högsta detaljhandelspriset för var och en av sina produkter för varje medlemsstat där produkterna i fråga skall släppas för konsumtion.

Bestämmelsen i andra stycket får emellertid inte hindra tillämpningen av nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer eller efterlevnaden av påbjudna priser, förutsatt att dessa är förenliga med gemenskapslagstiftningen."

4 I Grekland regleras fastställandet av detaljhandelspriser för tobaksvaror i lag nr 2127/1993 av den 5 april 1993 om harmonisering med gemenskapsrätten av skattesystemet för petroleumprodukter, etylalkohol och alkoholhaltiga drycker samt tobaksvaror, i dess lydelse enligt artikel 2 i lag nr 2187/1994 av den 8 februari 1994. Artikel 45 i denna lag har följande lydelse:

"1. Detaljhandelspris för tobaksvaror som förbrukas inom landet skall, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 3, fritt bestämmas av tillverkare eller av bemyndigade representanter för tillverkare från andra medlemsstater som är etablerade i Grekland, samt av deras importörer, som är skyldiga att i drakmer ange detaljhandelspriset på paket eller på mindre förpackningar som är avsedda för detaljhandelsförsäljning eller på de skatteremsor som skall fästas därpå.

2. ...

3. Finansministern skall, genom dekret som offentliggörs i regeringens officiella tidning, bestämma lägsta detaljhandelspris för de varor som avses i punkt 1, vilka enligt bestämmelserna i punkt 2 åtminstone skall motsvara priserna den 1 december 1993, höjda med 20 procent. Andra minimipriser kan även bestämmas genom dekret som antas av finansministern. Vid försäljning av nya sorter av tobaksvaror skall lägsta detaljhandelspris vara detsamma som gällande pris för de tobaksvaror som kvalitativt mest liknar den nya sorten, vilka fastställs i det ovannämnda ministerdekretet. I samma dekret skall finansministern

bestämma lägsta detaljhandelspris för cigarrer eller cigariller, finhackad tobak avsedd för rullning av cigaretter och annan röktobak.

... "

5 Eftersom kommissionen ansåg att den sistnämnda bestämmelsen stod i strid med gemenskapsrätten, särskilt artikel 5 i direktiv 72/464, sände den en skrivelse den 21 februari 1994 till de grekiska myndigheterna och uppmärksammade dem på detta förhållande.

6 De grekiska myndigheterna svarade den 31 mars 1994 att lag nr 2127/1993 inte påverkar tillverkarnas och importörernas möjlighet att fritt bestämma detaljhandelspriset för sina varor och gav följande motivering:

— Fastställande av lägsta detaljhandelspris — på grundval av det pris som tillverkarna fritt har bestämt — kan inte anses strida mot bestämmelserna i artikel 5 i direktiv 72/464, eftersom det där inte föreskrivs en frihet att bestämma lägsta detaljhandelspris, utan endast en frihet att bestämma det högsta priset.

— Direktiv 72/464 tillåter tillämpning av nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer och efterlevnaden av påbjudna priser.

— Fastställandet av lägsta detaljhandelspris kan endast kritiseras genom åberopande av ett eventuellt åsidosättande av artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG, i ändrad lydelse) och inte av direktiv 72/464.

7 Den 15 juli 1994 sände kommissionen en ny skrivelse till de grekiska myndigheterna, i vilken den uppgav att det inte samtidigt kan föreligga ett fastställande på ministernivå av lägsta detaljhandelspris för tobaksvaror och en möjlighet för tillverkare eller importörer att fritt bestämma detta pris.

8 Kommissionen framhöll vidare att domstolen vid flera tillfällen har fastställt att artikel 5 i direktiv 72/464 innebär en princip om frihet för tillverkare och importörer att bestämma tobakspriser och att ett nationellt system som övervakar prisnivåer inte kan tillåtas utgöra ett hinder mot denna princips tillämpning.

9 Slutligen anförde kommissionen att även om direktiv 72/464 är en del av sekundärrätten, utgör det en tillräcklig rättslig grund för att man skall kunna konstatera att en nationell bestämmelse, i vilken det föreskrivs ett bindande detaljhandelspris för tobak, är rättsstridig.

10 I en skrivelse av den 14 september 1994 upprepade de grekiska myndigheterna sina tidigare framförda argument.

11 Kommissionen fann inte detta svar tillfredsställande och beslutade den 22 mars 1996 att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget och sände därför en formell underrättelse till den grekiska regeringen, i vilken den sistnämnda anmodades att inkomma med ett yttrande.

12 I en skrivelse av den 29 maj 1996 svarade den grekiska regeringen på den formella underrättelsen genom att upprepa de argument som den tidigare framfört.

13 Kommissionen tillställde den 17 juni 1997 den grekiska regeringen ett motiverat yttrande. Efter att ha redogjort för skälen till att den avvisade den grekiska regeringens argument uppgav kommissionen att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i direktiv 72/464, nu artikel 9 i direktiv 95/59, genom att bibehålla artikel 45 i lag nr 2127/1993. Kommissionen anmodade denna stat att vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa detta motiverade yttrande inom två månader från dess delgivning.

14 I en skrivelse av den 25 mars 1998 vidhöll den grekiska regeringen sin ståndpunkt och uppgav bland annat att den utövade sin rätt enligt artikel 9.1 tredje stycket i direktiv 95/59 att övervaka prisnivåer genom att fastställa ett lägsta pris i syfte att säkerställa ett minimum av skatteintäkter från tobaksförsäljningen på den grekiska marknaden. Den påpekade även möjligheten för staten att ingripa för att minska konsumtionen av dessa produkter med hänsyn till folkhälsan och underströk att artikel 45 i lag nr 2127/1993 är tillämplig utan åtskillnad på tillverkare och importörer oavsett om de är nationella medborgare eller medborgare i en annan medlemsstat.

15 Eftersom kommissionen inte fann detta svar tillfredsställande väckte den förevarande talan.

16 Kommissionen anser att den grekiska lagstiftningen utgör ett hinder för tillverkare och importörer att fritt bestämma försäljningspriset för sina varor, eftersom det finns ett av finansministern fastställt lägsta pris som skall iakttas.

17 Den grekiska regeringen anser däremot att artikel 9 i direktiv 95/59 inskränker sig till att föreskriva att tillverkare skall vara fria att bestämma det högsta och inte det lägsta detaljhandelspriset. Den har i detta hänseende påpekat att Ekonomiska och sociala kommittén i sitt yttrande över kommissionens förslag (EGT C 69, 1991, s. 25), som ledde fram till antagandet av direktiv 92/78,

föreslog att det skulle anges att tillverkaren eller importören av tobaksvaror skall bestämma "detaljhandelspriset" och följaktligen avlägsna hänvisningen till ett högsta pris. Detta förslag godtogs emellertid inte, vilket enligt den grekiska regeringen medför att friheten att bestämma priset är begränsat till att avse det högsta priset.

18 Inledningsvis erinrar domstolen om att det framgår av det tredje och det sjunde övervägandet i direktiv 95/59 att detta direktiv ingår i en politik för harmonisering av strukturerna för punktskatter för tobaksvaror, en politik vars syfte är att förhindra snedvridning av konkurrensen mellan de olika kategorierna av tobaksvaror som tillhör samma grupp och på så sätt medverka till att medlemsstaternas nationella marknader öppnas.

19 För detta ändamål föreskrivs det i artikel 8.1 i direktiv 95/59 att i varje medlemsstat skall cigaretter som är tillverkade inom gemenskapen och sådana som är importerade från tredje land underkastas en proportionell punktskatt, som beräknas på det högsta detaljhandelspriset inklusive tull, samt en särskild punktskatt, som beräknas per produktenhet.

20 I artikel 9.1 i samma direktiv föreskrivs att tillverkare eller, i förekommande fall, deras företrädare eller bemyndigade representanter inom gemenskapen samt importörer av tobak från tredje land skall vara fria att bestämma det högsta detaljhandelspriset för var och en av sina produkter i syfte att säkerställa konkurrens dem emellan.

21 Det skall emellertid konstateras att fastställandet av lägsta detaljhandelspris av de grekiska myndigheterna oundvikligen får till följd att tillverkarnas och importörernas frihet att bestämma sina högsta detaljhandelspriser begränsas, eftersom dessa under alla omständigheter inte får understiga det lägsta pris som är bindande.

22 Att Ekonomiska och sociala kommitténs förslag om att avlägsna adjektivet "högsta" inte beaktades kan för övrigt inte tolkas som ett tecken på att gemenskapslagstiftaren hade som avsikt att ge medlemsstaterna en frihet att föreskriva ett lägsta detaljhandelspris. En sådan ändring skulle nämligen inte ha något syfte, dels eftersom direktiv 95/59 endast berör det högsta detaljhandelspriset för beräkning av proportionella punktskatter, dels eftersom en medlemsstats myndigheters fastställande av ett detaljhandelspris, även om det är det lägsta priset, i sig medför en inskränkning av aktörernas frihet att fastställa sina högsta detaljhandelspriser.

23 Den grekiska regeringen har vidare anfört att friheten att fastställa högsta detaljhandelspris kan, under alla omständigheter, begränsas genom nationell lagstiftning om övervakning av prisnivåer eller efterlevnad av påbjudna priser, förutsatt att dessa är förenliga med gemenskapsrätten.

24 Den anser att genom att från början föreskriva en total frihet för tillverkare och importörer att bestämma priset för tobaksvaror och sedan, på ett enhetligt och proportionellt sätt, begränsa denna frihet endast med avseende på det lägsta priset, utan att någon åtskillnad görs mellan grekiska varor och gemenskapsvaror och utan att bryta mot någon annan gemenskapsbestämmelse, strider inte artikel 45 i lag nr 2127/1993 mot direktiv 95/59.

25 I detta hänseende skall det först erinras om att det framgår av domstolens dom av den 21 juni 1983 i mål 90/82, kommissionen mot Frankrike (REG 1983, s. 2011, punkt 22), att uttrycket "övervakning av prisnivåer" inte kan tolkas så att medlemsstaterna förbehålls ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att anta något annat än en allmän nationell lagstiftning som är avsedd att förhindra prisökningar.

26 Det framgår för övrigt av domstolens dom av den 16 november 1977, i mål 13/77, G.B.-Inno-B.M. (REG 1977, s. 2155, punkt 64) att inom ramen för beskattning av tobak skall uttrycket "efterlevnad av påbjudna priser" anses avse

priser som, då de har fastställts av tillverkaren eller importören och godkänts av den statliga myndigheten, skall tillämpas som högsta pris och respekteras inom alla distributionsled från försäljning till konsument. Denna metod för fastställande av priser har som syfte att förhindra att skatteintäkterna påverkas, genom att det påbjudna priset överskrids.

27 I förevarande mål skall det påpekas att den omtvistade lagstiftningen inte kan anses avse allmän övervakning av priserna eller efterlevnad av påbjudna priser, eftersom den dels, vilket den grekiska regeringen för övrigt inte har bestritt, inte har som syfte att bekämpa prisökning, dels att det pris som föreskrivs av finansministern inte på förhand har bestämts av tillverkaren eller importören samt att det dessutom rör sig om ett lägsta pris.

28 Den grekiska regeringen har på nytt påpekat att friheten för tillverkare och importörer att bestämma priset för tobaksvaror kan begränsas med beaktande av skyddet för människors hälsa som föreskrivs i artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse).

29 Den grekiska regeringen anser nämligen att fastställande av ett lägsta pris är nödvändigt för att minska konsumtionen av tobak, och tillverkarna och importörerna kan vid höjning av punktskatter välja att inte övervältra denna höjning på konsumenterna genom att i stället minska sin vinstmarginalen.

30 I detta hänseende skall det påpekas att artikel 36 i fördraget gör det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa nationella bestämmelser som begränsar handeln mellan medlemsstater för att skydda människors hälsa och liv. Åtgärder som har vidtagits med stöd av artikel 36 i fördraget är emellertid enbart berättigade om de är nödvändiga för att uppnå de mål som avses i denna artikel och om detta mål inte kan uppnås genom åtgärder som har en mindre inverkan på gemenskapshandeln (se särskilt dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, Campus Oil m.fl., REG 1984, s. 2727, punkt 37, svensk specialutgåva 1984, s. 633, dom av den

23 februari 1988 i mål 216/84, kommissionen mot Frankrike, REG 1988, s. 793, punkt 7, och dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, REG 1990, s. I-4747, punkt 58).

31 I det förevarande målet skall det emellertid påpekas att syftet att skydda folkhälsan på ett likvärdigt sätt kan uppnås genom en ökad beskattning av tobaksvaror, vilket överensstämmer med principen om fri prissättning.

32 Möjligheten för tillverkare och importörer att inte övervältra en höjning av punktskatter på de egna varorna är i alla händelser begränsad av storleken på vinstmarginalerna, vilket medför att skattehöjningar förr eller senare kommer att övervältras på detaljhandelspriset.

33 Av det ovan anförda framgår att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i direktiv 95/59 genom att anta och bibehålla lagbestämmelser, i vilka det föreskrivs att lägsta detaljhandelspris för tobaksvaror skall bestämmas genom ministerdekret.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, genom att anta och bibehålla lagbestämmelser, i vilka det föreskrivs att lägsta detaljhandelspris för tobaksvaror skall bestämmas genom ministerdekret.**

2) **Republiken Grekland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Puissochet Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 oktober 2000.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen