

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 3 maj 2001 *

I mål C-481/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten N. Coutrelis, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger och S. Seam, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av H. Rotkirch och T. Pynnä, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter — Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28), genom att införa och bibehålla mervärdesskatteregler enligt vilka läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghetssystemet beskattas med en skattesats på 2,1 procent, medan övriga läkemedel beskattas med en reducerad skattesats på 5,5 procent,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen och N. Colneric (referent),

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 26 oktober 2000,

och efter att den 6 december 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 30 december 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter — Gemensamt system för mervärdes-skatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1 s. 28), genom att införa och bibehålla mervärdesskatteregler enligt vilka läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghetssystemet beskattas med en skattesats på 2,1 procent, medan övriga läkemedel beskattas med en reducerad skattesats på 5,5 procent.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

- 2 I den ursprungliga lydelsen av artikel 12.3 i sjätte direktivet 77/388 föreskrevs följande:

”Grundskattesatsen för mervärdesskatt skall bestämmas av varje medlemsstat som en viss procentsats av beskattningsunderlaget och skall vara lika för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster.”

- 3 Detta stycke ändrades år 1992 i väsentlig mån. I artikel 12.3 a i sjätte direktivet 77/388, i dess lydelse enligt rådets direktiv 92/77/EEG av den 19 oktober 1992 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388 (harmonisering av mervärdesskattesatser) (EGT L 316, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 80), föreskrevs följande:

”Från och med den 1 januari 1993 skall medlemsstaterna tillämpa en normal-skattesats, vilken till och med den 31 december 1996 inte får vara lägre än 15 %.

...

Medlemsstaterna får även tillämpa en eller två reducerade skattesatser. Dessa får inte vara lägre än 5 % och får endast avse tillhandahållande av sådana varor och tjänster som anges i bilaga H.”

- 4 Därefter infördes två mindre ändringar i nämnda bestämmelse. Den första ändringen infördes genom rådets direktiv 92/111/EEG av den 14 december 1992 om ändring av direktiv 77/388 och införande av förenklade åtgärder för mervärdesskatt (EGT L 384, s. 47; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 119). Den andra ändringen infördes genom rådets direktiv 96/95/EG av den 20 december 1996 om ändring, med avseende på grundskattesatsen för mervärdesskatt, av direktiv 77/388 (EGT L 338, s. 89). I artikel 12.3 a i sjätte direktivet, i dess lydelse enligt direktiv 96/95, föreskrivs följande:

”Grundskattesatsen för mervärdesskatt skall fastställas av varje medlemsstat som en procentsats av beskattningsunderlaget och skall vara densamma för omsättning av varor och tjänster. Från och med den 1 januari 1997 till och med den 31 december 1998 får denna procentsats inte vara lägre än 15 %.

...

Medlemsstaterna får dessutom tillämpa en eller två reducerade skattesatser. Dessa skall fastställas som en procentsats av beskattningsunderlaget vilken inte får vara lägre än 5 % och skall enbart tillämpas på omsättning av de slag av varor och tjänster som anges i bilaga H.”

5 I artikel 28.2 a första stycket i sjätte direktivet föreskrivs följande:

”Utan hinder av artikel 12.3 skall följande bestämmelser gälla under den övergångsperiod som nämns i artikel 28 l.

a) Undantag med återbetalning av skatt som erlagts i föregående led, och reducerade skattesatser som är lägre än den minimiskattesats som lagts fast i artikel 12.3 vad gäller de reducerade skattesatser som var i kraft den 1 januari 1991 och som står i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen och uppfyller de villkor som stadgas i artikel 17 sista strecksatsen i rådets andra direktiv av den 11 april 1967, får bibehållas.”

6 I artikel 17 sista strecksatsen i rådets andra direktiv 67/228/EEG av den 11 april 1967 om harmoniseringen av medlemsstaternas lagstiftning om omsättnings-skatter — struktur och tillämpningsföreskrifter för det gemensamma systemet för mervärdesskatt (EGT 71, s. 1303, nedan kallat andra direktivet) föreskrivs följande:

”För att övergå från de nuvarande systemen för omsättningskatter till det gemensamma systemet för mervärdesskatt, får medlemsstaterna

...

— ram till avskaffandet av beskattningen av import och restitution av skatt på export i handeln medlemsstaterna emellan, av väl angivna socialpolitiska skäl och för att gynna slutkonsumenterna, föreskriva reducerade skattesatser eller till och med undantag från skatteplikt med eventuell återbetalning av skatt som erlagts i föregående led, i den mån den allmänna inverkan av dessa åtgärder inte överskrider den inverkan som följer av de skattelättnader som tillämpas i det nuvarande systemet.”

- 7 I åttonde övervägandet i rådets första direktiv 67/227/EEG av den 11 april 1967 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatter (EGT 71, s. 1301; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 3, nedan kallat första direktivet) föreskrivs följande:

”Utbytet av de kumulativa flerstegsskattesystem som är i kraft i flertalet medlemsstater mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt måste, även om skattesatser och undantag inte harmoniseras samtidigt, leda till konkurrensneutralitet, genom att inom varje land liknande varor bär samma skattebelastning ...”

- 8 I artikel 6 i rådets direktiv 89/105/EEG av den 21 december 1988 om insyn i de åtgärder som reglerar prissättningen på humanläkemedel och deras inordnande i de nationella sjukförsäkringssystemen (EGT L 40, 1989, s. 8; svensk specialutgåva, volym 15, område 9, s. 45) föreskrivs att medlemsstaterna får besluta att ett läkemedel skall vara ersättningsgillt enligt det nationella sjukförsäkringssystemet först efter det att det förts upp på en särskild förteckning över läkemedel som omfattas av det nationella sjukförsäkringssystemet. Alla beslut om att inte låta ett läkemedel ingå i denna förteckning skall innehålla en motivering som grundar sig på objektiva och kontrollerbara kriterier.

Nationell lagstiftning

- 9 I artikel 281 g i Code général des impôts (allmänna skattelagen), införd genom artikel 9 i lag nr 89-935 av den 29 december 1989 om statsverksproposition för år 1990 (JORF av den 30 december 1989, s. 16337), föreskrivs att mervärdes-skattesatsen på läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghets-systemet skall vara 2,1 procent, medan övriga läkemedel enligt artikel 278 c i Code général des impôts skall beskattas med en skattesats på 5,5 procent.
- 10 Med tillämpning av artikel R 163-3 i Code de la sécurité sociale (lag om social trygghet), i den lydelse som är tillämplig på förevarande tvist, föreskrivs att endast sådana produkter får föras upp på förteckningen över ersättningsgilla läkemedel för vilka det visas att de
- ”— innebär en förbättring av tillhandahållen sjukvård vad gäller den terapeutiska effektiviteten eller, i förekommande fall, bieffekterna, eller
- innebär en besparing i kostnaderna för behandling med läkemedel”.
- 11 I samma bestämmelse anges närmare att ”vid jämförbar effektivitet eller jämförbara kostnader skall företräde ges de läkemedel som är resultatet av tillverkarens forskningsansträngningar”.
- 12 I artikel L. 601 i Code de la santé publique (lag om folkhälsan), i den lydelse som är tillämplig på förevarande tvist, föreskrivs att det endast är möjligt att begära

att farmaceutiska specialiteter som beviljats försäljningstillstånd skall tas med i förteckningen över ersättningsgilla läkemedel. Det är tack vare ett sådant försäljningstillstånd som produkten verkligen kan betraktas som en marknadsförbar patentmedicin.

- 13 Det har inte bestritts att den senare nationella lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten och i synnerhet med direktiv 89/105.

Det administrativa förfarandet

- 14 Kommissionen anser att tillämpningen av två olika reducerade mervärdesskattesatser för läkemedel — beroende på om läkemedlen kan eller inte kan betalas av det sociala trygghetssystemet — strider mot bestämmelserna i första och sjätte direktiven, i synnerhet mot artikel 12.3 i sjätte direktivet. Genom skrivelse av den 28 september 1995 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 169 i fördraget, den franska regeringen om sina anmärkningar avseende det förmodade åsidosättandet av gemenskapsrätten samt uppmanade Republiken Frankrike att inkomma med yttrande i detta avseende.
- 15 I sitt svar av den 18 januari 1996 framförde den franska regeringen olika argument som den ansåg utvisade att de två reducerade mervärdesskattesatserna inte utgjorde något åsidosättande av gemenskapsrätten.
- 16 Eftersom kommissionen inte övertygades av den franska regeringens argument, riktade kommissionen den 22 december 1997 ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike och uppmanade denna stat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna för att rätta sig efter det.

- 17 Eftersom den franska regeringen som svar på det motiverade yttrandet vidhöll sin inställning i skrivelse av den 8 april 1998, har kommissionen väckt förevarande talan.
- 18 Genom beslut av domstolens ordförande av den 14 juli 1999 har Republiken Finland fått tillstånd att intervensera till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden.

Prövning i sak

- 19 Till stöd för sin talan har kommissionen erinrat om att en mervärdesskattesats som understiger 5 procent — såsom den mervärdesskattesats på 2,1 procent som i Frankrike tillämpas på läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghetssystemet — enligt artiklarna 12.3 a och 28.2 a i sjätte direktivet endast är tillåtna om skattesatsen var i kraft före den 1 januari 1991, vilket är fallet i detta mål, och om den i sig står i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen. I förevarande mål är inte det andra villkoret uppfyllt. Genom att beskatta icke-ersättningsgilla läkemedel med en skattesats på 5,5 procent och ersättningsgilla läkemedel med en skattesats på 2,1 procent, föreskrivs nämligen i den franska lagstiftningen olika mervärdesskattesatser för två liknande produkter. Detta strider enligt kommissionen mot principen om enhetlig mervärdesskatt, mot principen om skatteneutralitet, som utgör en del av det gemensamma systemet för mervärdesskatt, och mot principen om att snedvridningar av konkurrensen skall undanröjas.
- 20 Den franska regeringen har däremot gjort gällande att talan skall ogillas, eftersom de tre villkoren i artikel 28.2 a i sjätte direktivet är uppfyllda. För det första är det nämligen ostridigt att den reducerade mervärdesskattesatsen för ersättningsgilla läkemedel var i kraft före den 1 januari 1991. Vidare stod denna skattesats i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen, bland annat principen om skatteneutralitet. Slutligen uppfyller den reducerade skattesatsen de kriterier som föreskrivs i artikel 17 sista strecksatsen i andra direktivet, eftersom denna skattesats infördes av socialpolitiska skäl och för att gynna slutkonsumenterna.

Principen om skatteneutralitet

- 21 Domstolen konstaterar att enligt artikel 28.2 a i sjätte direktivet får reducerade mervärdesskattesatser som är lägre än den minimiskattesats som lagts fast i artikel 12.3 a i samma direktiv bibehållas om de står i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen. Härav följer att det är tillåtet att införa och bibehålla en skattesats på 2,1 procent för ersättningsgilla läkemedel, samtidigt som tillhandahållande av icke-ersättningsgilla läkemedel belastas med en skattesats på 5,5 procent, endast om principen om skatteneutralitet, som utgör en del av det gemensamma systemet för mervärdesskatt, inte åsidosätts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 1999 i mål C-216/97, Gregg, REG 1999, s. I 4947, punkt 19). Det är vidare med iakttagande av denna princip som medlemsstaterna skall införliva sjätte direktivet.
- 22 Nämnda princip utgör bland annat hinder mot att liknande och således konkurrerande varor behandlas olika i mervärdesskattehänseende (se, för ett liknande resonemang, åttonde övervägandet i första direktivet och domen av den 11 juni 1998 i mål C-283/95, Fischer, REG 1998, s. I-3369, punkterna 21 och 27). Härav följer att nämnda produkter skall belastas med en enhetlig skattesats. Principen om skatteneutralitet omfattar följaktligen även de två andra principer som kommissionen åberopat, nämligen principen om enhetlig mervärdesskatt och principen om att snedvridningar av konkurrensen skall undanröjas.
- 23 Kommissionen har hävdat att alla läkemedel kännetecknas av sina botande eller förebyggande egenskaper och att de av denna anledning alla liknar varandra. Klassificeringen av läkemedel i två kategorier utifrån vilken det avgörs om de är ersättningsgilla eller ej görs inte med åberopande av att det är fråga om produkter som i sig är olika, vilket är det enda argumentet som kan motivera olika mervärdesskattesatser. Redan denna klassificering innebär att konkurrensen snedvrids till förmån för ersättningsgilla läkemedel, vilket ytterligare förstärks av att de ersättningsgilla läkemedlen beskattas med en lägre skattesats.
- 24 Den franska regeringen har gjort gällande att de ersättningsgilla och icke-ersättningsgilla läkemedlen är olika produkter som därför kan belastas med olika

mervärdesskattesatser. I detta avseende har den franska regeringen betonat att det är ostridigt att denna klassificering av läkemedel grundas på objektiva kriterier.

- 25 Domstolen konstaterar att principen om skatteneutralitet varken åsidosattes eller åsidosätts på grund av att det genom den franska lagstiftningen har införts och bibehållits en mervärdesskattesats om 2,1 procent som endast gäller ersättningsgilla läkemedel. Ersättningsgilla och icke-ersättningsgilla läkemedel är nämligen inte liknande och därmed konkurrerande produkter.
- 26 Beslut att föra upp ett läkemedel på förteckningen över ersättningsgilla läkemedel fattas med tillämpning av objektiva kriterier och med iakttagande av direktiv 89/105. Även om två läkemedel har samma botande och förebyggande effekt, kan enligt detta direktiv det ena läkemedlet vara ersättningsgillt medan det andra inte är det. Detta kan vara fallet bland annat om det senare läkemedlet bedöms vara alltför dyrt. Det är emellertid förenligt med gemenskapsrätten att göra en sådan klassificering av läkemedlen.
- 27 Vidare innebär denna klassificering att de två läkemedelskategorierna inte är liknande och därmed konkurrerande varor. Ett läkemedel som återfinns på förteckningen över ersättningsgilla läkemedel kommer nämligen, jämfört med ett icke-ersättningsgillt läkemedel, i åtnjutande av en avgörande fördel för slutkonsumenten. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 66 i sitt förslag till avgörande är detta anledningen till att konsumenten i första hand strävar efter att köpa ersättningsgilla läkemedel. Följaktligen är det inte den lägre mervärdesskattesatsen som utgör motivet för inköpsbeslutet. Den reducerade mervärdesskattesatsen för de ersättningsgilla läkemedlen innebär inte att försäljningen av sådana läkemedel gynnas i förhållande till icke-ersättningsgilla läkemedel. De två läkemedelskategorierna konkurrerar således inte med varandra och de olika mervärdesskattesatserna saknar därför betydelse i detta avseende.

- 28 Denna slutsats ändras inte av att de ersättningsgilla läkemedlen — för att kunna ersättas — endast kan köpas om läkare utställt recept på dem. Snedvridning av konkurrensen kan nämligen endast uppkomma om en icke försumbar mängd ersättningsgilla läkemedel köps utan något läkarrecept. Att så skulle vara fallet framgår inte av handlingarna i målet och kommissionen har inte heller påstått detta.
- 29 Nämnda slutsats står även i överensstämmelse med gemenskapsrätten på konkurrensområdet. Den franska regeringen har i detta avseende på goda grunder hänvisat till kommissionens beslut 95/C 65/04 av den 28 februari 1995 att inte motsätta sig en anmäld fusion (Ärende nr IV/M.555 — Glaxo/Wellcome) (EGT C 65, s. 3). I detta beslut godtog kommissionen att det är möjligt att göra åtskillnad mellan marknaden för ersättningsgilla läkemedel och marknaden för icke-ersättningsgilla läkemedel.
- 30 Således har kommissionen inte styrkt att Republiken Frankrike har åsidosatt principen om skatteneutralitet, som utgör en del av det gemensamma systemet för mervärdesskatt, genom att införa och bibehålla olika mervärdesskattesatser för ersättningsgilla och icke-ersättningsgilla läkemedel.

Ändamålet med den reducerade mervärdesskattesatsen

- 31 Vad avser det i artikel 28.2 a i sjätte direktivet föreskrivna tredje villkoret för att införa en reducerad mervärdesskattesats, har kommissionen hävdats att den i detta mål aktuella skattesatsen varken infördes av väl angivna socialpolitiska skäl eller för att gynna slutkonsumenten. Kommissionen har däremot gjort gällande att Republiken Frankrike använde sig av mervärdesskatten i ett ekonomiskt och

socialt syfte, nämligen för att minska utgifterna för det sociala trygghetssystemet och för hushållen.

- 32 Domstolen konstaterar i detta avseende att det är uppenbart att tillämpningen av en reducerad mervärdesskattesats för ersättningsgilla läkemedel är socialpolitiskt motiverat, eftersom det nödvändigtvis leder till att utgifterna för det sociala trygghetssystemet blir lägre. Vidare gynnas slutkonsumenten, som får lägre sjukvårdskostnader.
- 33 Av vad anförts följer att Republiken Frankrike inte har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12 i sjätte direktivet genom att införa och bibehålla mervärdesskatteregler enligt vilka läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghetssystemet beskattas med en skattesats på 2,1 procent, medan övriga läkemedel beskattas med en reducerad skattesats på 5,5 procent. Talan om fördragsbrott skall således ogillas.

Rättegångskostnader

- 34 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Frankrike har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Finland skall bära sin rättegångskostnad.**

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 maj 2001.

R. Grass

C. Gulmann

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen