

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

4 päivänä maaliskuuta 2010*

Asiassa C-221/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 22.5.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään R. Lyal ja W. Mölls, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan G. Hogan, SC, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.6.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin toteaa, että Irlanti ei ole noudattanut
 - muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY (EYVL L 291, s. 40),

sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2002 annetulla neuvoston direktiivillä 2002/10/EY (EYVL L 46, s. 26; jäljempänä direktiivi 95/59), 9 artiklan 1 kohdan mukaisia veloitteitaan, koska se on asettanut savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäis- ja enimmäishinnat, eikä

- EY 10 artiklan mukaisia veloitteitaan, koska se ei ole antanut komissiolle sen direktiivin 95/59 noudattamisen valvomista koskevan tehtävän täyttämiseksi tarvitsemia tietoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

- 2 Direktiivin 95/59 johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) [EY:n] perustamissopimuksen tavoitteena on luoda taloudellinen liitto, jossa harjoitetaan tervettä kilpailua ja joka ominaisuuksiltaan vastaa sisämarkkinoita; valmistetun tupakan alalla tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää, ettei jäsenvaltioiden tämän alan tuotteiden kulutukseen kohdistama verotus vääristä kilpailun edellytyksiä eikä estä näiden tuotteiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä,

- (3) valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisella on erityisesti saatava estetyksi verotuksen vaikutuksia vääristämästä samaan ryhmään kuuluvilla valmistetun tupakan eri luokilla käytävää kilpailua ja siten saatava jäsenvaltioiden kansallisia markkinoita avatuksi,

--

- (7) kilpailun asettamat vaatimukset edellyttävät järjestelmää, jossa hinnat vahvistetaan vapaasti kaikille valmistetun tupakan ryhmille.”

3 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valmistettuna tupakkana on pidettävä:

a) savukkeita,

b) sikareita ja pikkusikareita,

c) piippu- ja savuketupakkaa:

- savukkeiksi käärittävää hienoksi leikattua tupakkaa,

- muuta piippu- ja savuketupakkaa

siten kuin ne on määritelty 3–7 artiklassa.”

4 Direktiivin 95/59 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Suhteellisen valmisteveron kannan ja erityisvalmisteveron määrän on oltava samansuuruiset kaikille savukkeille.

– –”

5 Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa 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.

[Toisen alakohdan] säännös ei kuitenkaan estä soveltamasta hintatason valvontaa tai vahvistettujen hintojen noudattamista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, jos se on yhteisön säännösten mukaista.”

6 Mainitun direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Savukkeiden erityisvalmisteveron määrä vahvistetaan kysytyimpään hintaluokkaan kuuluvien savukkeiden mukaisena kunkin vuoden 1 päivänä tammikuuta saatavilla olevan tiedon perusteella 1 päivästä tammikuuta 1978 alkaen.

2. Valmisteveron erityinen osa ei saa olla pienempi kuin 5 prosenttia eikä suurempi kuin 55 prosenttia savukkeista kannettavasta kokonaisveromäärästä, joka koostuu suhteellisen valmisteveron, erityisvalmisteveron sekä liikevaihtoveron yhteismäärästä.

--

5. Jäsenvaltiot voivat kantaa kysytyimpään hintaluokkaan kuuluvien savukkeiden vähittäismyyntihintaa alemmalla hinnalla myydyistä savukkeista vähimmäisvalmisteveron sillä edellytyksellä, että tämä valmistevero ei ylitä kysytyimmän hintaluokan savukkeista kannetun valmisteveron määrää.”

7 Savukkeiden verojen lähentämisestä 19.10.1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/79/ETY (EYVL L 316, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna 5.12.2003 annetulla neuvoston direktiivillä 2003/117/EY (EUVL L 333, s. 49), vahvistetaan savukkeiden yleisen valmisteveron vähimmäiskannat ja -määrät.

8 Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva, Genevessä 21.5.2003 allekirjoitettu puitesopimus (jäljempänä WHO:n puitesopimus) hyväksyttiin yhteisön puolesta 2.6.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/513/EY (EUVL L 213, s. 8). Tämän puitesopimuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakan kysynnän vähentämiseen tähtäävät hinnoittelu- ja verotustoimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet tunnustavat, että hinnoittelu- ja verotustoimenpiteet ovat tehokas ja tärkeä keino eri väestöosien ja erityisesti nuorison tupakan kulutuksen vähentämiseksi.

2. Vaikka sopimuspuolilla on suvereeni oikeus määrätä veropolitiikastaan, jokaisen sopimuspuolen pitäisi ottaa huomioon kansalliset tupakanvastaiset terveystavoitteensa ja tarvittaessa panna täytäntöön ja ylläpitää esimerkiksi seuraavanlaisia toimenpiteitä:

- a) tupakkatuotteita koskevan veropolitiikan ja tarvittaessa hintapolitiikan toteuttaminen tupakan kulutuksen vähentämiseen tähtäävien terveystavoitteiden saavuttamiseksi – –”

Kansallinen säännöstö

- 9 Tupakkatuotteista (mainonnan, sponsoroinnin ja myynninedistämisen valvonta) vuonna 1978 annetun lain nro 27/1978 (Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Act 1978, No 27/1978) 2 §:n 1 momentin mukaan terveysministeri voi antaa asetuksia tupakkatuotteiden markkinoinnin, sponsoroinnin, myynninedistämisen ja kaikkien muiden toimien, jolla pyritään edistämään tai voidaan edistää tupakkatuotteiden myyntiä, valvonnasta ja sääntelystä.
- 10 Tämän lain 2 §:n 2 momentin i kohdan mukaan mainituilla asetuksilla voidaan säätää ”kiellosta, joka koskee tupakkatuotteiden myyntiä hinnoilla, jotka ovat niin paljon alempia kuin tyypiltään ja ominaisuuksiltaan samanlaisten tupakkatuotteiden hinnat tarkasteltuna ajankohtana, että myynti alempiin hintoihin merkitsee [terveys]ministerin mielestä myynninedistämistä”.
- 11 Tupakkatuotteista (mainonnan, sponsoroinnin ja myynninedistämisen valvonta) vuonna 1991 annetulla asetuksella (Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations 1991; S.I. nro 326/1991; jäljempänä vuoden 1991 asetus) täydennettiin alan sääntelyä ja kumottiin tupakkatuotteista (mainonnan, sponsoroinnin ja myynninedistämisen valvonta) vuonna 1986 annettu asetus (nro 2)

(Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) (No 2) Regulations 1986; S.I. nro 107/1986; jäljempänä vuoden 1986 asetus). Vuoden 1991 asetuksen 16 §:ssä, joka vastaa vuoden 1986 asetuksen 18 §:ää, säädetään seuraavaa:

”(1) Vähittäismyynnissä ei tietynmerkkistä tupakkatuotetta saada myydä hintaan, joka on alempi kuin tähän merkkiin muutoin sovellettava hinta.

(2) Vähittäismyynnissä ei saada kuponkia tai vastaavaa asiakirjaa luovuttamalla tarjota tietynmerkkistä tupakkatuotetta hintaan, joka on alempi kuin tähän merkkiin muutoin sovellettava hinta.

(3) Tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä tai -ostossa ei saada käyttää lahjakortteja, tarjousmerkkejä, etukuponkeja, mainostuotteita, rahakkeita tai lahjoja (mukaan lukien lahjana tarjottavat tupakkatuotteet).”

¹² Vuoden 1991 asetuksen 17 §:ssä, joka vastaa vuoden 1986 asetuksen 19 §:ää, säädetään seuraavaa:

”(1) Vähittäismyynnissä on kiellettyä myydä tupakkatuotetta sellaiseen hintaan, jonka osalta [terveys]ministeri hänelle [tupakkatuotteista vuonna 1978 annetun] lain 2 §:n 2 momentin i kohdassa annettua toimivaltaa käyttäen katsoo, että tämän tuotteen myyminen tällaiseen hintaan on myynninedistämistä.

(2) [Mainitun] ministerin tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettu näkemys on ilmoitettava kirjallisesti sille, jota asia koskee.”

- 13 Terveysministeri antoi vuonna 1986 vuoden 1986 asetusta koskevan selventävän muistion (Memorandum of Clarification). Mainitun muistion vuoden 1986 asetuksen 19 §:ää koskevan osan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan seuraavaa:

”[Irish Tobacco Manufacturers Advisory Councilin (Irlannin tupakanvalmistajien neuvoa-antava komitea)] jäseninä olevien yhtiöiden jokaisessa luokassa myymien kaikkien savukkeiden painotettu keskihinta lasketaan yhtäältä 31.12. edeltävän vuoden ajalta jokaisen merkin osalta varastolta tapahtuvan nettomyynnin määrän ja toisaalta silloin, kun painotettu keskihinta jokaisen luokan osalta määritetään, sovellettavan suositellun vähittäismyyntihinnan perusteella.”

- 14 Tämän mainitun muistion saman osan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”myynninedistämisestä katsotaan olevan kysymys silloin, jos savukemerkin suositeltu vähittäismyyntihinta on enemmän kuin kolme prosenttia alempi kuin luokan, johon se kuuluu, painotettu keskihinta”.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 15 Komissio osoitti Irlannille 23.10.2001 virallisen huomautuksen, koska se katsoi, että tupakkatuotteiden myyntiä koskeva Irlannin lainsäädäntö on ristiriidassa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa.

- 16 Komissio osoitti 27.7.2002 tälle jäsenvaltiolle myös pyynnön antaa sovellettavaa Irlannin lainsäädäntöä koskevia tietoja.
- 17 Koska komissio katsoi, että Irlannin 4.9.2002 päivätty vastaus viralliseen huomautukseen ei sisältänyt pyydettyjä tietoja, se lähetti tälle jäsenvaltiolle 1.10.2002 uuden tietojensaantipyynnön, johon se ei saanut vastausta.
- 18 Komissio osoitti siten Irlannille 17.10.2003 virallisen huomautuksen ja 9.7.2004 perustellun lausunnon, joissa se totesi, että tämä jäsenvaltio ei ollut noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut antanut pyydettyjä tietoja. Tässä perustellussa lausunnossa kehoitettiin mainittua jäsenvaltiota toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet näiden velvoitteiden täyttämiseksi mainitun lausunnon vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa.
- 19 Irlannin lapsi- ja terveysasioista vastaava ministeriö lähetti 10.12.2004 komission verotuksen ja tulliliiton pääosaston johtaja Medghoulille kirjeen, jossa esiteltiin lyhyesti äskettäin annettua kansanterveyttä ja tupakointia koskevaa Irlannin lainsäädäntöä mutta korostettiin kuitenkin, että tästä lainsäädännöstä oli nostettu kanne irlantilaisessa tuomioistuimessa eikä se siten ollut tullut vielä voimaan. Mainittu lainsäädäntö ei ollut tullut voimaan vielä tämän tuomion 21 kohdassa mainitussa 15.12.2006 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.
- 20 Komission ja Irlannin viranomaisten välillä järjestettiin komission pyynnöstä kokous 10.2.2005.

- 21 Komissio lähetti 10.4.2006 Irlannille virallisen huomautuksen ja 15.12.2006 uuden perustellun lausunnon, joissa tämä toimielin väitti, että tämä jäsenvaltio ei ollut noudattanut direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se oli ottanut käyttöön savukkeiden vähittäismyynnissä käytettäviä enimmäis- ja vähimmäishintoja koskevan järjestelmän. Mainitussa perustellussa lausunnossa sitä kehoitettiin ryhtymään velvoitteiden noudattamisen edellyttämiin toimiin perustellun lausunnon vastaanottamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa.
- 22 Irlanti vastasi tähän perusteltuun lausuntoon 15.1.2007 päivätyllä kirjeellä, jossa se väitti, että kyseinen kansallinen säännöstö oli kansanterveyden suojelun kannalta tarpeellinen.
- 23 Komissio esitti 29.6.2007 täydentävän perustellun lausunnon. Koska komissio katsoi Irlannin näihin perusteltuihin lausuntoihin antamien vastausten perusteella, että tilanne on edelleen epätydyttävä, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevat kanneperusteet

Asianosaisten lausumat

- 24 Komissio katsoo käytössään olevien, erityisesti 10.2.2005 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta ilmenevien tietojen perusteella, että kyseessä olevan Irlannin säännösten perusteella on, kun otetaan huomioon Irlannin viranomaisten käytäntö, vahvistettu yhtäältä savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat, koska kunkin luokan savukkeiden painotettua keskihintaa on kiellettyä alittaa yli kolmella

prosentilla, ja toisaalta enimmäishinnat, koska mainittua painotettua keskihintaa on kiellettyä ylittää yli kolmella prosentilla. Tästä järjestelmästä seuraa rajoitus valmistajien ja maahantuojien vapautteen määrittää tuotteidensa vähittäismyynnissä käytettävät enimmäishinnat, ja se on siten direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan vastainen. Mainitulla järjestelmällä, kuten unionin tuomioistuimen tutkimilla muilla samantyyppisillä kansallisilla järjestelmillä, estetään savukkeiden myynti kyseisen jäsenvaltion asettamaa hintaa alhaisemmalla hinnalla. Direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan säännös ei saata tätä johtopäätöstä kyseenalaiseksi.

- 25 EY 30 artiklassa tarkoitettu kansanterveyden suojaamisen tavoite ei riitä kyseessä olevan vähimmäis- ja enimmäishintajärjestelmän perusteeksi. Erityisesti asiassa C-470/03, AGM-COS.MET, 17.4.2007 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-2749) seuraa, että yhdenmukaistamissäännösten kohteena olevaa seikkaa ei voida arvioida suhteessa sellaisiin primäärioikeuden määräyksiin, joilla poiketaan perusvapauksista.
- 26 Jäsenvaltiot voivat joka tapauksessa, siltä osin kuin se on tarpeen tupakoinnin torjuntaan liittyvien toimenpiteiden vuoksi, turvata sen, että tupakatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävät hinnat ovat riittävän korkeat, verottamalla yleisesti aiempaa raskaammin näitä tuotteita ja myös kohdistetulla hinnan nostamisella siten, että valmisteveron erityisiä elementtejä suurennetaan ja valmisteverolle asetetaan vähimmäismäärä. Savukkeiden verottamista koskevissa direktiiveissä jätetään jäsenvaltioille vapaus sopeuttaa tämä verotus omiin tavoitteisiinsa.
- 27 Komissio katsoo lisäksi, että direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohta on sopusoinnussa WHO:n puitesopimuksen kanssa. Tästä puitesopimuksesta ei yhtäältä seuraa sopijapuolille velvoitetta soveltaa vähimmäishintoja. Toisaalta sillä ei anneta jäsenvaltiolle

yhteisön toimet syrjäyttävää oikeutta valita vero- tai hintapolitiikan soveltamisen välillä, sillä tämä valinta kuuluu yhteisön sisäiseen toimintaan.

- 28 Tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi 2.12.2002 annetun neuvoston suosituksen 2003/54/EY (EYVL 2003, L 22, s. 31), johon Irlanti on vedonnut siltä osin kuin tässä suosituksessa mainitaan ”asianmukaiset tupakkatuotteiden hintatoimenpiteet tupakoinnin hillitsemiseksi”, osalta komissio katsoo, että mainitun suosituksen lausumat eivät ole sitovia ja että niiden ei joka tapauksessa voida tulkita kannustavan direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.
- 29 Lisäksi kansanterveyttä koskevat seikat eivät ole täysin vieraita tupakkatuotteita koskevien valmisteverojen yhdenmukaistamisen kannalta.
- 30 Irlanti esittää, että asiaa koskevassa kansallisessa säännöstössä ja vuoden 1986 selventävässä muistiossa ei ole mainintaa kiellosta ylittää yli kolmella prosentilla jokaisen savukeluokan osalta määritettyä painotettua keskihintaa. Enimmäishintoja ei ole siten asetettu. Irlanti myöntää, että 10.2.2005 pidetyn kokouksen pöytäkirja ei vastaa todellisuutta tältä osin.
- 31 Lisäksi tämä jäsenvaltio väittää, että direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että valmistajat ja maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä, ei mainita vähimmäishintoja eikä siten kielletä tällaisten vähimmäishintojen asettamista. Vähimmäishinnan

asettaminen estää valmistajia ja maahantuojia asettamasta enimmäishintoja vain, jos sitä tulkitaan teknisellä ja täysin keinotekoisella tavalla. Lisäksi erotuksena muihin unionin tuomioistuimen tutkimiin kansallisiin järjestelmiin Irlannin järjestelmällä pyritään ainoastaan taistelemaan tupakkatuotteiden alhaiseen hintaan tapahtuvaa myyntiä vastaan.

- 32 Irlanti katsoo, että komission väitteensä tueksi mainitsemaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan EY 30 artiklaan ei voida esillä olevassa asiassa vedota, ei voida soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Asiassa C-216/98, komissio vastaan Kreikka, 19.10.2000 annettussa tuomiossa (Kok., s. I-8921) todettiin, että EY 30 artikla ja erityisesti ihmisten elämän ja terveyden suojelun tavoite voi lähtökohtaisesti oikeuttaa tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävien vähimmäishintojen asettamisen. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta arvioida kansanterveyden suojelemiseksi tarkoitettujen toimien tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta. Tältä osin kyseessä oleva Irlannin säännöstö on suhteellisuusperusteen mukainen. Se seuraa perustellusta poliittisesta valinnasta vähimmäishintojen asettamisen ja verorasituksen kasvattamisen välillä.
- 33 Irlanti väittää vielä, että verotukselliset toimenpiteet eivät itsessään ole riittävä keino kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen, joka on savukkeiden alhaisella hinnalla tapahtuvan myynnin estäminen, saavuttamiseksi. Näiden toimenpiteiden vaikutus on epävarma, koska valmistajat voivat päättää olla siirtämättä valmisteverojen nostoa kuluttajahintoihin. Lisäksi tämä jäsenvaltio ei voi toimia tehokkaasti savukkeiden alhaisella hinnalla tapahtuvaa myyntiä vastaan säätämällä vain valmisteveron vähimmäismäärästä kasvattamatta samalla yleisesti kaikkia savukkeita koskevaa verorasitusta, joka on jo hyvin korkea Irlannissa. Lisäksi valmisteverojen tason korottamisesta seuraa salakuljetuksen riskin kasvaminen.
- 34 Se, että vähimmäishintojen määrittämistä koskeva Irlannin järjestelmä on oikeasuhteinen tähän tavoitteeseen nähden, vahvistetaan suosituksen 2003/54 7 kohdassa sekä

WHO:n puitesopimuksen 6 artiklan 2 kohdan a alakohdassa. Mainitun suosituksen osalta Irlanti väittää, että vaikka suositukset eivät ole sitovia toimia, ne voidaan silti ottaa huomioon silloin, kun ne voivat selventää unionin oikeuden tulkintaa. WHO:n puitesopimuksen osalta tämä jäsenvaltio esittää, että vaikka siinä ei määrätä velvollisuutta soveltaa vähimmäishintajärjestelmää, siinä velvoitetaan sopijapuolet sääntelemään tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettäviä hintoja joko veropolitiikalla tai hintapolitiikalla sen mukaan, kumpi ratkaisu on sopivin. Irlanti on harkintavaltansa perusteella katsonut, että hintapolitiikka soveltuu sen veropolitiikan täydentäjäksi.

- 35 Irlanti väittää vielä, että direktiivi 95/59 perustuu kilpailua koskevaan tavoitteeseen eikä siinä oteta huomioon kansanterveydellisiä seikkoja. Tältä osin komissio on itsekin äskettäin ehdottanut muutoksia tähän direktiiviin (direktiiviehdotus KOM(2008) 459 lopullinen), joilla suurelta osin pyritään tupakan kulutuksen vähentämiseen. Se on myös myöntänyt, että olemassa olevalla yhteisön järjestelmällä ei ole voitu estää merkittäviä hintaeroja jäsenvaltioiden välillä ja että nämä erot ovat johtaneet salakuljetukseen sekä hyvin merkittäviin rajat ylittäviin ostoisiin, jotka vääristävät kilpailua tupakkamarkkinoilla, merkitsevät tulonmenetyksiä suhteellisen korkeaa verotuksen tasoa soveltaville jäsenvaltiolle ja vaikeuttaa lisäksi kansanterveydellisten tavoitteiden toteuttamista.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 36 Ensinnäkin on todettava, että direktiivin 95/59 johdanto-osan kolmannelta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivi on osa toimia valmistettua tupakkaa koskevien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamiseksi, jolla on tarkoitus estää se, että kilpailu samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välillä vääristyy, ja avata siten jäsenvaltioiden kansalliset markkinat.

- 37 Direktiivin 95/59 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 (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 19 kohta).
- 38 Lisäksi direktiivin 95/59 johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan kilpailun asettamat vaatimukset edellyttävät järjestelmää, jossa hinnat vahvistetaan vapaasti kaikille valmistetun tupakan ryhmille.
- 39 Tältä osin tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisöön sijoittautuneet valmistajat tai tarvittaessa näiden yhteisössä toimivat edustajat tai asiamiehet sekä tuotteita kolmansista maista tuovat maahantuojat saavat vapaasti vahvistaa kullekin tuotteelleen enimmäishinnan noudatettavaksi vähittäismyynnissä; tämän tarkoituksena on varmistaa se, että näiden tuotteiden välillä käydään todellista kilpailua (em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta). Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan se, että tupakkatuotteiden suhteellisen valmisteveron perustaa eli näiden tuotteiden vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa koskevat kaikissa jäsenvaltioissa samat säännöt. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa esittää, säännöksellä pyritään myös säilyttämään edellä mainittujen toimijoiden vapaus, jonka ansiosta ne voivat tosiasiallisesti hyötyä kilpailuedusta, joka aiheutuu mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista.
- 40 Siitä, että viranomaiset asettavat vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishinnan, on seurauksena, että valmistajien ja maahantuojien määrittämä vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta ei missään tilanteessa voi olla tätä sitovaa vähimmäishintaa alempi. Säännöstellä, jolla asetetaan tällainen vähimmäishinta, voidaan siten vaikuttaa kilpailusuhteisiin estämällä joitakin näistä valmistajista tai maahantuojista hyötymästä alemmista omakustannushinnoista houkuttelevampien vähittäismyyntihintojen tarjoamiseksi.

- 41 Niinpä valmistettujen tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä käytettävän vähimmäishintajärjestelmän ei voida katsoa olevan sopusoinnussa direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin sitä ei ole laadittu niin, että sillä suljettaisiin kaikissa tilanteissa pois se, että järjestelmällä heikennettäisiin kilpailuetua, jonka tietyt tällaisten tuotteiden valmistajat tai maahantuojat voivat alhaisempien omakustannushintojen seurauksena saada, ja se, että kilpailu tämän vuoksi vääristyy (ks. asia C-197/08, komissio v. Ranska, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1599, 38 kohta ja asia C-198/08, komissio v. Itävalta, tuomio 4.3.2010, Kok., s. I-1645, 30 kohta).
- 42 Kyseessä oleva kansallinen säännöstö on tutkittava näiden periaatteiden valossa.
- 43 Tällä säännöstöllä asetetaan Irlannin markkinoilla toimiville valmistajille ja maahantuojille savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävä vähimmäishinta, joka vastaa kunkin savukeluokan osalta 97:ää prosenttia markkinoilla käytetystä painotetusta keskihinnasta.
- 44 Komissio ei ole sitä vastoin osoittanut, että tällä järjestelmällä asetettaisiin valmistajille ja maahantuojille savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävää enimmäishintaa.
- 45 Joka tapauksessa on todettava, että mainittu järjestelmä ei mahdollista kaikissa tilanteissa sen poissulkemista, että asetetulla vähimmäishinnalla heikennetään kilpailuetua, jonka tietyt tupakkatuotteiden valmistajat tai maahantuojat voivat saada alhaisempien omakustannushintojensa vuoksi. Päinvastoin – kuten komissio on istuntokäsittelyn aikana esittänyt Irlannin sitä kiistämättä – tällaisesta järjestelmästä, jolla lisäksi määritetään vähimmäishinta suhteessa markkinoilla jokaisen savukeluokan osalta käytettyyn painotettuun keskihintaan, voi seurata kilpailevien tuotteiden hintaerojen häviäminen ja hintojen hakeutuminen kohti kalleimman tuotteen

hintaa. Mainitulla järjestelmällä loukataan siten valmistajien ja maahantuojien direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taattua vapautta saada vahvistaa tuotteidensa vähittäismyynnissä käytettävä enimmäishinta.

- 46 WHO:n puitesopimuksen osalta on todettava, kuten julkisasiamies tekee ratkaisuehdotuksensa 50 ja 51 kohdassa, että tässä sopimuksessa ei aseteta sopimuspuolille mitään konkreettista tupakkatuotteisiin sovellettavia hintatoimenpiteitä koskevaa velvoitetta vaan ainoastaan kuvataan mahdollisia toimintavaihtoehtoja tupakoinnin torjuntaan liittyvien kansallisten terveystavoitteiden toteuttamiseksi. Tämän puitesopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan määräämään, että sopimuspuolet ryhtyvät ”esimerkiksi” toimenpiteisiin, jotka voivat käsittää tupakkatuotteiden veropolitiikan ja ”tarvittaessa” hintapolitiikan toteuttamisen, tai jatkavat tällaisia toimenpiteitä.
- 47 Samoin suosituksesta 2003/54, joka ei lisäksi ole sitova, ei voida päätellä mitään konkreettista viittausta vähimmäishintajärjestelmän käyttämiseen. Katkelma, johon Irlanti viittaa, ilmentää vain ajatusta siitä, että tupakkatuotteiden korkeat hinnat vaikuttavat kulutusta hillitsevästi.
- 48 Joka tapauksessa, kuten tämän tuomion 41 kohdasta ilmenee, direktiivi 95/59 ei ole esteenä sellaiselle hintapolitiikalle, joka ei ole mainitun direktiivin tavoitteiden, erityisesti samaan ryhmään kuuluvien valmistetun tupakan eri luokkien välisen kilpailun vääristymisen poissulkemisen, vastainen.
- 49 Irlanti esittää myös, että kyseessä oleva vähimmäishintajärjestelmä on perusteltu EY 30 artiklassa mainitun ihmisten terveyden ja elämän suojelemista koskevan tavoitteen vuoksi. Tämän jäsenvaltion mukaan verojen korotuksella ei voida taata

tupakkatuotteiden hintojen riittävän korkeaa tasoa, koska valmistajat ja maahan-tuojat voivat ottaa tämän korotuksen kannettavakseen uhraamalla osan voittomargi-naalistaan tai jopa myymällä tappiollisesti.

- 50 Tältä osin on todettava, että EY 30 artiklan ei voida katsoa oikeuttavan muunlaisiin toi-menpiteisiin kuin EY 28 ja EY 29 artiklassa tarkoitettuihin tuonnin ja viennin määräl-lisiin rajoituksiin sekä vaikutuksiltaan vastaaviin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti asia C-302/00, komissio v. Ranska, tuomio 27.2.2002, Kok., s. I-2055, 33 kohta). Komissio ei ole kuitenkaan esillä olevassa asiassa vedonnut näiden määräysten rikkomiseen.
- 51 Tämän perusteella direktiivi 95/59 ei ole kuitenkaan esteenä sille, että Irlanti jatkaa kansanterveyden suojelun piiriin kuuluvia toimia tupakoinnin torjumiseksi.
- 52 Ei myöskään voida väittää, ettei tätä tavoitetta olisi otettu huomioon tämän direktii-vin yhteydessä.
- 53 Kuten direktiivin 2002/10 – joka on viimeisin säädös, jolla on muutettu direktiiviä 95/59, jonka 9 artikla on kuitenkin jäänyt alkuperäistä versiota vastaavaksi – joh-danto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa on mainittu, EY:n perustamissopi-muksessa, erityisesti EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, vaaditaan, että kaikessa yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa on taattava ihmisten terveyden korkeatasoinen suojele.
- 54 Tässä samassa perustelukappaleessa on myös täsmennetty, että vero on merkii-tävä tekijä tupakkatuotteiden hinnoissa, jotka puolestaan vaikuttavat kuluttajien

tupakointitapoihin. Samoin oikeuskäytännössä on aikaisemmin todettu, että tupakatuotteiden osalta verolainsäädäntö on merkittävä ja tehokas väline näiden tuotteiden kulutuksen hillitsemiseksi ja näin ollen kansanterveyden suojelemiseksi (asia C-140/05, Valeško, tuomio 5.10.2006, Kok., s. I-10025, 58 kohta) ja että sen varmistamista, että mainittujen tuotteiden hinta asetetaan korkealle tasolle, koskeva tavoite voidaan saavuttaa asianmukaisesti korottamalla näitä tuotteita koskevia veroja, koska valmisteverojen korotus johtaa ennemmin tai myöhemmin vähittäismyyntihinnan nousuun ilman, että tämä haittaa hintojen vapaata vahvistamista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 31 kohta).

- 55 Jos lisäksi jäsenvaltiot tahtovat lopullisesti poistaa valmistajilta ja maahantuojilta kaikki mahdollisuudet siihen, että ne ottavat edes väliaikaisesti kannettavakseen verojen vaikutuksen valmistetun tupakan vähittäismyyntihintaan myymällä tupakkaa tappiollisesti, niillä on vapaus kieltää valmistettujen tupakatuotteiden myynti omakustannushinnan ja kaikkien verojen yhteismäärää alemmalla hinnalla, jolloin ne samalla mahdollistavat sen, että mainitut valmistajat ja maahantuojat voivat tosiasiallisesti hyötyä mahdollisesti alemmista omakustannushinnoista seuraavasta kilpailuedusta (ks. em. asiassa komissio v. Ranska 4.3.2010 annetun tuomion 53 kohta ja em. asiassa komissio v. Itävalta 4.3.2010 annetun tuomion 43 kohta).
- 56 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komission kanne on hyväksyttävä sen kanneperusteen osalta, joka koskee savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävien vähimmäishintojen asettamista Irlannissa, mutta hylättävä sen kanneperusteen osalta, joka koskee savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävien enimmäishintojen asettamista tässä jäsenvaltiossa.
- 57 Tämän seurauksena on todettava, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 95/59 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on asettanut savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat.

EY 10 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste

Asianosaisten lausumat

- 58 Komission mukaan jäsenvaltioilla on EY 10 artiklan perusteella velvollisuus avustaa sitä sen tehtävien suorittamisessa erityisesti vastaamalla jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämisestä koskevien menettelyjen yhteydessä esitettyihin tietojensaanti-pyyntöihin. Irlanti ei ole noudattanut mainitun artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tietoja sovellettavasta Irlannin lainsäädännöstä komission 27.7.2002 ja 1.10.2002 esittämistä pyynnöistä huolimatta. Tämän jäsenvaltion 4.9.2002 antama vastaus 23.10.2001 annettuun viralliseen huomautukseen ei sisältänyt pyydettyjä tietoja. Lisäksi Irlanti ei vastannut 17.10.2003 annettuun viralliseen huomautukseen eikä 9.7.2004 annettuun perusteltuun lausuntoon. Irlanti ei 10.12.2004 päivätyssä kirjeessään täyttänyt yhteistyötä koskevia velvoitteitaan, koska tämä viimeksi mainittu kirje lähetettiin yli kaksi vuotta sille osoitettujen tietojensaanti-pyyntöjen jälkeen.
- 59 Irlanti esittää, että lapsi- ja terveysasioista vastaava ministeriö lähetti 30.5.2002 jäljennöksen komission tietojensaanti-pyyntönsä tarkoitetuista teksteistä Medghoulille. Tämä jäsenvaltio vastasi 4.9.2002 sekä 23.10.2001 annettuun viralliseen huomautukseen että komission tietojensaanti-pyyntöön. Lisäksi Irlannin viranomaiset esittelivät 10.12.2004 päivätyllä kirjeellä hieman aikaisemmin annettua kansallista lainsäädäntöä. Komissiolla on siten ollut kaikki tiedot Irlannin lainsäädännöstä. Siten Irlanti kiistää, että se olisi jättänyt noudattamatta EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 60 EY 10 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioiden on toimittava vilpittömässä mielessä yhteistyössä komission kanssa tämän EY 226 artiklan perusteella aloittaman tutkimuksen yhteydessä ja toimitettava komissiolle kaikki sen tätä tarkoitusta varten pyytämät tiedot (ks. asia C-82/03, komissio v. Italia, tuomio 13.7.2004, Kok., s. I-6635, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Irlanti ei ollut kuitenkaan 9.7.2004 annetussa perustelussa lausunnossa, joka koski EY 10 artiklan noudattamatta jättämistä, asetetun määräajan päättyessä edelleenkään antanut pyydettyjä tietoja, vaikka sitä oli useaan otteeseen kehoitettu tekemään niin. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Irlannin viranomaiset ovat vasta 10.12.2004 päivätyllä kirjeellä lyhyesti esitelleet kansanterveyttä ja tupakointia koskevaa kansallista lainsäädäntöä sellaisena kuin se viimeisimpien muutosten jälkeen oli.
- 62 Tästä syystä on todettava, että Irlanti ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut komissiolle sen direktiivin 95/59 noudattamisen valvontaa koskevan tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä tietoja.

Oikeudenkäyntikulut

- 63 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Tämän artiklan 3 kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi tai päättää, että kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan, jos yksi tai useampi vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja yksi tai useampi vaatimuksista toisen asianosaisen hyväksi. Vaikka kanne hylätään osittain, on kuitenkin todettava, että komission kanne hyväksytään olennaisilta osin. Tässä tilanteessa Irlanti veloitetaan komission vaatimuksen mukaisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Irlanti ei ole noudattanut muista valmistetun tupakan kulutukseen kohdistuvista veroista kuin liikevaihtoveroista 27.11.1995 annetun neuvoston direktiivin 95/59/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.2002 annetulla neuvoston direktiivillä 2002/10/EY, 9 artiklan 1 kohdan mukaisia veloitteitaan, koska se on asettanut savukkeiden vähittäismyynnissä käytettävät vähimmäishinnat.**

- 2) **Irlanti ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia veloitteitaan, koska se ei ole antanut komissiolle sen direktiivin 95/59, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2002/10/EY, noudattamisen valvontaa koskevan tehtävän suorittamisen kannalta välttämättömiä tietoja.**

- 3) **Kanne hylätään muilta osin.**

- 4) **Irlanti veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset