

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

4 maart 2010*

In zaak C-221/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 22 mei 2008,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Lyal en W. Mölls als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door G. Hogan, SC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 juni 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 2009,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland,

— door minimum- en maximumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten op te leggen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens

artikel 9, lid 1, 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/10/EG van de Raad van 12 februari 2002 (PB L 46, blz. 26; hierna: „richtlijn 95/59”), en

- door de Commissie niet de informatie te verstrekken die zij nodig heeft voor het vervullen van haar taak, toezicht te houden op de uitvoering van richtlijn 95/59, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 10 EG.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 2 De tweede, de derde en de zevende overweging van de considerans van richtlijn 95/59 luiden:

- „(2) Overwegende dat het [EG-]Verdrag gericht is op de totstandbrenging van een economische unie waarin gezonde mededinging bestaat en waarvan de kenmerken analoog zijn aan die van een binnenlandse markt; dat de verwezenlijking van dit doel met betrekking tot de sector tabaksfabrikaten veronderstelt dat de in de lidstaten op het verbruik van producten van deze sector geheven belasting zodanig wordt toegepast dat de mededingingsvoorwaarden niet worden vervalst en het vrije verkeer van deze producten binnen de Gemeenschap niet wordt belemmerd;

- (3) Overwegende dat, wat de accijnzen betreft, de harmonisatie van de structuren in het bijzonder tot gevolg moet hebben dat de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren, niet vervalst wordt door de invloed van de belastingheffing en dat zodoende de openstelling van de nationale markten van de lidstaten wordt verwezenlijkt;

[...]

- (7) Overwegende dat de eisen inzake de mededinging een regeling impliceren waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand worden gebracht”.

³ Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Als tabaksfabrikaten worden beschouwd:

a) sigaretten,

b) sigaren en cigarillo's,

c) rooktabak:

— tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten;

— andere soorten rooktabak,

zoals gedefinieerd in de artikelen 3 tot en met 7.”

4 Artikel 8 van richtlijn 95/59 luidt:

„1. In elke lidstaat wordt op in de Gemeenschap vervaardigde en op uit derde landen ingevoerde sigaretten een evenredige accijns geheven die berekend is over de maximumkleinhandelsverkoopprijs, met inbegrip van de douanerechten, alsmede een specifieke accijns welke berekend wordt per eenheid product.

2. Het heffingspercentage van de evenredige accijns en het bedrag van de specifieke accijns moeten voor alle sigaretten dezelfde zijn.

[...]”

5 Artikel 9, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

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

6 Artikel 16 van deze richtlijn luidt:

„1. Het bedrag van de specifieke accijns op sigaretten wordt berekend op basis van sigaretten van de prijsklasse die volgens de op 1 januari van elk jaar, te beginnen met 1 januari 1978, bekende gegevens het meest gevraagd wordt.

2. Het specifieke deel van de accijns mag niet lager zijn dan 5 %, noch hoger dan 55 % van het totale belastingbedrag dat resulteert uit de samentelling van de op deze sigaretten geheven evenredige accijns, specifieke accijns en omzetbelasting.

[...]

5. De lidstaten zijn gemachtigd op sigaretten die verkocht worden voor een prijs die lager is dan de verkoopprijs van de sigaretten uit de meest gevraagde prijsklasse een minimumaccijns te heffen, op voorwaarde dat deze accijns de accijns op sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse niet overschrijdt.”

- 7 Richtlijn 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten (PB L 316, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/117/EG van de Raad van 5 december 2003 (PB L 333, blz. 49), stelt de minimumtarieven en -bedragen van de totale accijns op sigaretten vast.
- 8 Bij besluit 2004/513/EG van de Raad van 2 juni 2004 (PB L 213, blz. 8) is de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik, ondertekend te Genève op 21 mei 2003 (hierna: „WHO-overeenkomst”), goedgekeurd namens de Gemeenschap. Artikel 6 van deze overeenkomst, getiteld „Prijs- en belastingmaatregelen ter beperking van de vraag naar tabak”, bepaalt het volgende:

„1. De overeenkomstsluitende partijen erkennen dat prijs- en belastingmaatregelen een doeltreffend en belangrijk middel zijn om het tabaksgebruik in verschillende bevolkingsgroepen, met name bij jongeren, terug te dringen.

2. Onverminderd het soevereine recht van de overeenkomstsluitende partijen om hun fiscale beleid te bepalen en uit te werken, zou elke overeenkomstsluitende partij rekening moeten houden met haar nationale doelstellingen van volksgezondheid waar het gaat om de beheersing van het tabaksgebruik, en maatregelen moeten nemen of handhaven, naargelang het geval, die onder meer kunnen bestaan in:

- a) de tenuitvoerlegging van een fiscaal beleid en, waar nodig, een prijsbeleid voor tabaksfabrikaten, teneinde bij te dragen tot de gezondheidsdoelstellingen van vermindering van het tabaksgebruik; [...]

[...]"

Nationale regeling

- ⁹ Krachtens section 2, lid 1, van de Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Act 1978, No 27/1978, kan de minister van Volksgezondheid regulations vaststellen met het oog op de controle op en de regeling van reclame voor tabaksproducten, sponsoring en elke andere activiteit die bedoeld of geschikt is om de afzet van tabaksproducten te bevorderen.
- ¹⁰ Volgens section 2, lid 2, sub i, van die wet kunnen deze regulations voorzien in een „verbod op de verkoop van tabaksproducten tegen prijzen die zoveel lager zijn dan die waartegen soortgelijke tabaksproducten op het betrokken tijdstip worden verkocht, dat de verkoop tegen de lagere prijzen volgens de minister [van Volksgezondheid] neerkomt op een vorm van afzetbevordering”.
- ¹¹ De wettelijke regeling op dit gebied werd versterkt door de Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations 1991, S.I. No 326/1991 (hierna: „regulations 1991”), waarbij ook de Tobacco Products (Control of Advertising,

Sponsorship and Sales Promotion) (No 2) Regulations 1986, S.I. No 107/1986 (hierna: „regulations 1986”) werden ingetrokken. Artikel 16 van de regulations 1991, dat overeenkomt met artikel 18 van de regulations 1986, bepaalt:

„(1) Niemand mag een tabaksproduct van een bepaald merk in de detailhandel verkopen tegen een lagere prijs dan die welke anders geldt voor dit merk.

(2) Niemand mag een tabaksproduct van een bepaald merk in de detailhandel verkopen tegen een lagere prijs dan die welke anders geldt voor dit merk, door aan personen een coupon of een soortgelijk document ter beschikking te stellen.

(3) Niemand mag, in verband met de verkoop of de aankoop van tabaksproducten in de detailhandel, gebruik maken van bonnen, waardezegels, coupons, premies, penningen of geschenken (met inbegrip van geschenken van tabaksproducten).”

¹² Artikel 17 van de regulations 1991, dat overeenkomt met artikel 19 van de regulations 1986, bepaalt:

„(1) Niemand mag een tabaksproduct in de detailhandel verkopen tegen een prijs ten aanzien waarvan de minister [van Volksgezondheid], in de uitoefening van de hem bij section 2, lid 2, sub i, van de Act verleende bevoegdheden, heeft beslist dat de verkoop van het betrokken product tegen die prijs neerkomt op afzetbevordering.

(2) De beslissing van [die] minister krachtens lid 1 van dit artikel zal schriftelijk aan de betrokkene worden meegedeeld.”

- 13 In 1986 vaardigde de minister van Volksgezondheid een Memorandum of Clarification betreffende de regulations 1986 uit. De eerste zin van punt 2 van het deel van dat memorandum dat artikel 19 van de regulations 1986 betreft, luidt als volgt:

„De gewogen gemiddelde prijs van alle sigaretten in elke door de [Irish Tobacco Manufacturers Advisory Council] verkochte categorie zal worden berekend op grond van de netto verkoopvolumes ex-magazijn voor ieder merk voor het voorgaande jaar tot 31 december, en de aanbevolen kleinhandelsverkoopprijs op het tijdstip waarop de gewogen gemiddelde prijs voor elke categorie wordt bepaald.”

- 14 Volgens de eerste zin van punt 3 van datzelfde deel van bedoeld memorandum „is van afzetbevordering sprake wanneer de aanbevolen kleinhandelsverkoopprijs van een merk van sigaretten meer dan 3 procent lager is dan de gewogen gemiddelde prijs voor zijn categorie”.

De precontentieuze procedure

- 15 Van mening dat de Ierse wettelijke regeling inzake de verkoop van tabaksproducten onverenigbaar was met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, heeft de Commissie Ierland op 23 oktober 2001 een aanmaningsbrief gezonden.

- 16 Op 27 juli 2002 heeft de Commissie die lidstaat ook een verzoek om inlichtingen betreffende de toepasselijke Ierse wettelijke regeling gezonden.
- 17 Van mening dat het antwoord van Ierland op de aanmaningsbrief van 4 september 2002 niet de gevraagde inlichtingen bevatte, heeft de Commissie die lidstaat op 1 oktober 2002 een nieuw verzoek om inlichtingen gestuurd, dat zonder antwoord is gebleven.
- 18 Daarop heeft de Commissie Ierland op 17 oktober 2003 respectievelijk 9 juli 2004 een aanmaningsbrief en een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij concludeerde dat die lidstaat, door niet de gevraagde inlichtingen te verstrekken, de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Bij dit met redenen omkleed advies werd die lidstaat verzocht de nodige maatregelen te treffen om aan die verplichtingen te voldoen binnen twee maanden na ontvangst van bedoeld advies.
- 19 Op 10 december 2004 heeft het Ierse ministerie van Volksgezondheid en Kinderen aan de heer Medghoul, directeur Belastingen en douane-unie bij de Commissie, een brief gestuurd waarin de recentelijk vastgestelde Ierse wettelijke regeling inzake volksgezondheid en tabak beknopt werd uiteengezet, maar werd beklemtoond dat deze regeling voor de Ierse rechterlijke instanties werd bestreden en dus nog niet in werking was getreden. Bedoelde wettelijke regeling was nog steeds niet in werking getreden bij het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies van 15 december 2006, vermeld in punt 21 van het onderhavige arrest.
- 20 Op verzoek van de Commissie heeft op 10 februari 2005 een bijeenkomst met de Ierse autoriteiten plaatsgevonden.

- 21 Op 10 april 2006 heeft de Commissie Ierland een aanmaningsbrief en op 15 december 2006 een nieuw met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij betoogde dat die lidstaat, door de invoering van een stelsel van maximum- en minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten, de krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. In dit met redenen omkleed advies verzocht zij Ierland, de nodige maatregelen te treffen om binnen twee maanden na ontvangst eraan te voldoen.
- 22 Ierland heeft bij brief van 15 januari 2007 op dit met redenen omkleed advies geantwoord dat de betrokken nationale regeling noodzakelijk was voor de bescherming van de volksgezondheid.
- 23 Daarop heeft de Commissie, op 29 juni 2007, een aanvullend met redenen omkleed advies uitgebracht. Aangezien zij, rekening houdend met de antwoorden van Ierland op die met redenen omklede adviezen, de situatie nog steeds onbevredigend achtte, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

De grieven ontleend aan schending van artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59

Argumenten van partijen

- 24 Op grond van de informatie waarover zij beschikt, inzonderheid die welke voortvloeit uit de notulen van de bijeenkomst van 10 februari 2005, is de Commissie van mening dat, krachtens de betrokken Ierse regeling en gezien de praktijk van de Ierse autoriteiten, voor de kleinhandelsverkoopprijs van sigaretten worden vastgesteld, enerzijds minimumprijzen, voor zover het verboden is een prijs toe te passen die meer dan 3 %

lager is dan de gewogen gemiddelde prijs van de sigaretten van de betrokken categorie, en anderzijds maximumprijzen, voor zover het verboden is die gewogen gemiddelde prijs met meer dan 3% te overschrijden. Dit stelsel zou afbreuk doen aan de vrijheid van de producenten en de importeurs om de maximumkleinhandelsverkooprijzen van hun producten te bepalen, en zou dus in strijd zijn met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59. Zoals de andere nationale regelingen die door het Hof zijn onderzocht, zou dat stelsel in de weg staan aan de verkoop van sigaretten tegen een lagere prijs dan die welke door de betrokken lidstaat is vastgesteld. Aan deze conclusie zou geen afbreuk worden gedaan door artikel 9, lid 1, derde alinea, van richtlijn 95/59.

- 25 Het betrokken stelsel van minimum- en maximumprijzen zou evenmin worden gerechtvaardigd door het in artikel 30 EG vermelde doel van bescherming van de volksgezondheid. Uit het arrest van 17 april 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Jurispr. blz. I-2749), zou immers onder meer voortvloeien dat een materie waarvoor een harmonisatie tot stand is gebracht, niet zou kunnen worden getoetst aan de bepalingen van het primaire recht die afwijken van de fundamentele vrijheden.
- 26 In ieder geval zouden de lidstaten zich ervan kunnen verzekeren dat de kleinhandelsverkooprijzen van tabaksproducten hoog genoeg zijn, voor zover dat noodzakelijk is voor de strijd tegen het roken, door middel van een algemene verhoging van het belastingniveau voor die producten, maar ook door middel van een specifieke verhoging, door gewicht te hechten aan de verschillende componenten van de accijns en door een minimumaccijns vast te stellen. De richtlijnen inzake de belasting van sigaretten zouden de lidstaten de vrijheid laten, deze belasting aan hun eigen prioriteiten aan te passen.
- 27 De Commissie is bovendien van mening dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 verenigbaar is met de WHO-overeenkomst. Enerzijds zou deze overeenkomst niet tot gevolg hebben dat de overeenkomstsluitende partijen verplicht zijn minimumprijzen

toe te passen. Anderzijds zou zij de lidstaten geen aan de Gemeenschap tegen te werpen recht verlenen om te kiezen tussen het toepassen van een fiscaal beleid en het toepassen van een prijsbeleid, aangezien deze kwestie tot de interne werking van de Gemeenschap behoort.

- 28 Met betrekking tot aanbeveling 2003/54/EG van de Raad van 2 december 2002 inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik (PB 2003, L 22, blz. 31), waarop Ierland zich beroept voor zover zij melding maakt van „passende prijsmaatregelen tegen tabaksproducten om tabaksgebruik te ontmoedigen”, is de Commissie van mening dat de verklaringen daarvan niet bindend zijn en in ieder geval niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat zij aanzetten tot schending van artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59.
- 29 Bovendien zouden de overwegingen inzake volksgezondheid niet volledig vreemd zijn aan de harmonisatie van de accijns op tabaksproducten.
- 30 Ierland betoogt dat noch de betrokken nationale regeling noch het Memorandum of Clarification van 1986 voorziet in een verbod om de gewogen gemiddelde prijs voor elke categorie van sigaretten met meer dan 3% te overschrijden. Er worden dus geen maximumprijzen opgelegd. Ierland erkent dat de notulen van de bijeenkomst van 10 februari 2005 op dit punt de werkelijkheid niet weergeven.
- 31 Bovendien stelt die lidstaat dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, bepalende dat de producenten en importeurs van tabaksfabrikaten vrijelijk de maximumkleinhandelsverkooprijzen van hun producten vaststellen, geen melding maakt van minimumprijzen en dus het opleggen van dergelijke minimumprijzen niet verbiedt. Het opleggen

van een minimumprijs zou de producenten en importeurs slechts in technische en totaal artificiële zin beletten de maximumprijzen vast te stellen. Bovendien zou de Ierse regeling, in tegenstelling tot andere nationale regelingen die door het Hof zijn onderzocht, enkel ertoe strekken de verkoop van tabaksproducten tegen lage prijzen tegen te gaan.

- 32 Ierland is van mening dat de rechtspraak die de Commissie aanhaalt tot staving van haar argument dat artikel 30 EG in casu niet kan worden ingeroepen, niet op de onderhavige zaak is te transponeren. In zijn arrest van 19 oktober 2000, *Commissie/Griekenland (C-216/98, Jurispr. blz. I-8921)*, zou het Hof hebben erkend dat artikel 30 EG, en met name het doel van bescherming van het leven en de gezondheid van personen, in beginsel de vaststelling van minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksproducten kan rechtvaardigen. De lidstaten zouden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken ten aanzien van het passende en noodzakelijke karakter van maatregelen om de volksgezondheid te beschermen. In dit opzicht zou de betrokken Ierse regeling aan het evenredigheidsbeginsel voldoen. Zij zou voortvloeien uit een legitieme politieke keuze tussen de vaststelling van minimumprijzen en de verhoging van de belastingdruk.
- 33 Ierland betoogt nog dat de fiscale maatregelen op zichzelf geen voldoende middel zijn ter bereiking van het doel van bescherming van de volksgezondheid dat erin bestaat, de verkoop van sigaretten tegen lage prijzen uit te sluiten. Het effect van die maatregelen zou onzeker zijn, aangezien de fabrikanten zouden kunnen besluiten de verhoging van de accijns te absorberen. Bovendien zou die lidstaat de verkoop van sigaretten tegen lage prijzen niet doeltreffend kunnen bestrijden door het opleggen van een minimumaccijns, zonder een algemene verhoging van de belastingdruk voor alle sigaretten, welke druk in Ierland reeds zeer hoog is. Bovendien zou de verhoging van het accijnsniveau het gevaar van smokkel doen toenemen.
- 34 De evenredigheid, met betrekking tot dat doel, van de Ierse regeling tot vaststelling van minimumprijzen zou worden bevestigd door punt 7 van aanbeveling 2003/54

en artikel 6, lid 2, sub a, van de WHO-overeenkomst. Wat die aanbeveling betreft, stelt Ierland dat aanbevelingen weliswaar geen bindende maatregelen zijn, maar niettemin in aanmerking kunnen worden genomen indien zij de uitlegging van het gemeenschapsrecht kunnen verduidelijken. Wat de WHO-overeenkomst betreft, voert Ierland aan, dat die weliswaar geen verplichting oplegt om een stelsel van minimumprijzen toe te passen, maar de verdragsluitende partijen verplicht de kleinhandelsverkooprijzen van tabaksproducten te reguleren, hetzij door een fiscaal beleid, hetzij door een prijsbeleid, naargelang wat zij het meest geschikte middel vinden. Ierland zou krachtens zijn beoordelingsbevoegdheid hebben gemeend dat het prijsbeleid een passende aanvulling vormt voor zijn fiscaal beleid.

- 35 Ierland voert ten slotte aan dat richtlijn 95/59 op een mededingingsdoel berust en geen rekening houdt met overwegingen van volksgezondheid. In dit verband zou de Commissie zelf recentelijk wijzigingen aan die richtlijn hebben voorgesteld [voorstel van richtlijn COM(2008) 459 def.], voor een groot deel bedoeld om het tabaksverbruik te verminderen. Zij zou ook hebben erkend dat de bestaande communautaire regeling het niet mogelijk heeft gemaakt, aanzienlijke prijsverschillen tussen de lidstaten te voorkomen, en dat die verschillen hebben geleid tot smokkel en zeer omvangrijke grensoverschrijdende aankopen, hetgeen de mededinging op de tabaksmarkt zou vervalsen, tot een verlies van overheidsinkomsten voor de lidstaten met een relatief hoog belastingniveau zou leiden en bovendien de verwezenlijking van de doelstellingen van volksgezondheid in gevaar zou brengen.

Beoordeling door het Hof

- 36 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat richtlijn 95/59 volgens de derde overweging van de considerans is vastgesteld in het kader van een beleid tot harmonisatie van de structuur van de accijns op tabaksfabrikaten, dat tot doel heeft te voorkomen dat de concurrentieverhoudingen tussen verschillende categorieën tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren, worden vervalst, en aldus de openstelling van de nationale markten van de lidstaten te verwezenlijken.

- 37 Te dien einde bepaalt artikel 8, lid 1, van deze richtlijn 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 maximumkleinhandelsverkoop-prijs, met inbegrip van de douanerechten, alsmede een specifieke accijns welke berekend wordt per eenheid product (arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 19).
- 38 Bovendien volgt uit de zevende overweging van de considerans van richtlijn 95/59 dat de eisen inzake de mededinging een regeling impliceren waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand worden gebracht.
- 39 In dit verband bepaalt artikel 9, lid 1, van deze richtlijn dat de fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Gemeenschap alsmede de importeurs van fabrikaten uit derde landen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoop-prijs vaststellen van elk van hun producten, zulks teneinde te verzekeren dat tussen hen daadwerkelijk concurrentie heerst (arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 20). Deze bepaling beoogt te verzekeren dat de grondslag van de evenredige accijns op tabaksproducten, namelijk de maximumkleinhandelsverkoop-prijs van deze producten, in alle lidstaten aan dezelfde regels is onderworpen. Zij beoogt ook, zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie heeft opgemerkt, de vrijheid van de voormelde marktdeelnemers te bewaren, die het hun mogelijk maakt daadwerkelijk het uit eventuele lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel te genieten.
- 40 Het opleggen van een minimumkleinhandelsverkoop-prijs door de overheid heeft echter tot gevolg dat de door de producenten en de importeurs bepaalde maximumkleinhandelsverkoop-prijs in ieder geval niet lager zal kunnen zijn dan die verplichte minimumprijs. Een regeling die een dergelijke minimumprijs oplegt, kan dus de concurrentieverhoudingen verstoren door bepaalde van die producenten of importeurs te beletten, voordeel te trekken uit lagere kostprijzen teneinde aantrekkelijkere kleinhandelsverkoop-prijzen voor te stellen.

- 41 Bijgevolg kan een stelsel van minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten niet worden beschouwd als verenigbaar met artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59, voor zover het niet zodanig is ingericht dat het in ieder geval belet dat het mededingingsvoordeel dat voor bepaalde producenten of importeurs van dergelijke producten uit lagere kostprijzen zou kunnen voortvloeien, wordt aangetast en dat de mededinging dus wordt verstoord (zie arresten van 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk, C-197/08, Jurispr. blz. I-1599, punt 38, en Commissie/Oostenrijk, C-198/08, Jurispr. blz. I-1645, punt 30).
- 42 In het licht van deze beginselen moet de betrokken nationale regeling worden onderzocht.
- 43 Deze regeling legt aan de op de Ierse markt actieve producenten en importeurs een minimumkleinhandelsverkoopprijs voor sigaretten op, die overeenkomt met 97% van de gewogen gemiddelde prijs op die markt voor elke categorie van sigaretten.
- 44 Daarentegen heeft de Commissie niet aangetoond dat dit stelsel de producenten en importeurs een maximumkleinhandelsverkoopprijs voor sigaretten oplegt.
- 45 Niettemin moet worden vastgesteld dat bedoelde regeling het niet mogelijk maakt, in ieder geval uit te sluiten dat de opgelegde minimumprijs het mededingingsvoordeel aantast dat voor bepaalde producenten of importeurs van tabaksproducten uit lagere kostprijzen zou kunnen voortvloeien. Integendeel, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zonder op dit punt door Ierland te worden tegengesproken, kan een dergelijke regeling, die bovendien de minimumprijs bepaalt op basis van de gewogen gemiddelde prijs die op de markt wordt toegepast voor elke categorie van sigaretten, tot gevolg hebben dat de verschillen tussen de prijzen van de concurrerende producten verdwijnen en dat die prijzen convergeren naar de prijs van het duurste product. Die regeling doet dus afbreuk aan de door artikel 9, lid 1, tweede alinea, van

richtlijn 95/59 gewaarborgde vrijheid van de producenten en de importeurs om de maximumkleinhandelsverkoopprijs van hun producten te bepalen.

- 46 Wat de WHO-overeenkomst betreft, zij legt, zoals de advocaat-generaal in de punten 50 en 51 van haar conclusie heeft opgemerkt, de overeenkomstsluitende partijen geen enkele concrete verplichting op, wat het prijsbeleid ten aanzien van tabaksproducten betreft, en beschrijft slechts mogelijke oplossingen om rekening te houden met de nationale doelstellingen van volksgezondheid aangaande de beheersing van het tabaksgebruik. Artikel 6, lid 2, van die overeenkomst bepaalt immers enkel dat de overeenkomstsluitende partijen maatregelen nemen of handhaven, die „onder meer kunnen bestaan in” de tenuitvoerlegging van een fiscaal beleid en, „waar nodig”, een prijsbeleid voor tabaksproducten.
- 47 Evenmin kan een concrete aanwijzing omtrent het beroep op stelsels van minimumprijzen worden afgeleid uit aanbeveling 2003/54, die trouwens geen bindende kracht heeft. De door Ierland aangehaalde passage vertolkt immers eenvoudig de gedachte dat de hoge prijzen van tabaksproducten tot gevolg hebben dat tabaksgebruik wordt ontmoedigd.
- 48 Zoals blijkt uit punt 41 van het onderhavige arrest, verzet richtlijn 95/59 zich in elk geval niet tegen een prijsbeleid, wanneer dit niet indruist tegen de doelstellingen van die richtlijn, met name te voorkomen dat de mededinging wordt verstoord tussen de verschillende categorieën van tabaksfabrikaten die tot eenzelfde groep behoren.
- 49 Ierland voert ook aan dat het betrokken stelsel van minimumprijzen wordt gerechtvaardigd door het in artikel 30 EG genoemde doel van bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Volgens die lidstaat zou de verhoging van het belastingniveau geen voldoende hoge prijzen voor tabaksproducten kunnen waarborgen,

omdat die verhoging door de producenten of importeurs zou kunnen worden geabsorbeerd door een deel van hun winstmarge op te offeren of zelfs met verlies te verkopen.

- 50 Dienaangaande zij erop gewezen dat artikel 30 EG niet aldus kan worden begrepen, dat het andere maatregelen zou toestaan dan de kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en de maatregelen van gelijke werking bedoeld in de artikelen 28 EG en 29 EG (zie in die zin arrest van 27 februari 2002, Commissie/Frankrijk, C-302/00, Jurispr. blz. I-2055, punt 33). In de onderhavige zaak heeft de Commissie zich echter niet op schending van deze laatste bepalingen beroepen.
- 51 Dat neemt niet weg dat richtlijn 95/59 Ierland niet belet de strijd tegen het roken, die strookt met het doel van bescherming van de volksgezondheid, voort te zetten.
- 52 Ook kan niet worden gesteld dat dit doel in het kader van die richtlijn niet in aanmerking wordt genomen.
- 53 Zoals immers wordt vermeld in de zevende overweging van de considerans van richtlijn 2002/10, laatste handeling tot wijziging van richtlijn 95/59/EG, waarvan artikel 9 echter ongewijzigd is gebleven, vereist het EG-Verdrag, en inzonderheid artikel 152, lid 1, eerste alinea, EG, dat bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd.
- 54 In diezelfde overweging wordt ook gepreciseerd dat de belastingen een fundamenteel onderdeel van de prijs van tabaksproducten zijn, welke prijs op zijn beurt van invloed

is op het rookgedrag van de gebruikers. Zo ook heeft het Hof reeds geoordeeld dat de fiscale regeling met betrekking tot tabaksproducten een belangrijk en doeltreffend instrument ter bestrijding van het gebruik van die producten en dus ter bescherming van de volksgezondheid is (arrest van 5 oktober 2006, *Valeško*, C-140/05, Jurispr. blz. I-10025, punt 58), en dat het doel te verzekeren dat het prijsniveau van bedoelde producten hoog ligt, op passende wijze kan worden nagestreefd door die producten zwaarder te belasten, waarbij de verhoging van de accijns vroeg of laat tot een stijging van de kleinhandelsverkoopprijzen zal leiden, zonder dat de vrije prijsbepaling wordt aangetast (zie in die zin arrest *Commissie/Griekenland*, reeds aangehaald, punt 31).

- 55 Indien de lidstaten het de producenten en importeurs definitief onmogelijk willen maken om, zelfs tijdelijk, de weerslag van de belastingen op de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten te absorberen door deze met verlies te verkopen, staat het hun bovendien vrij die producenten en importeurs daadwerkelijk het uit eventuele lagere kostprijzen voortvloeiende mededingingsvoordeel te laten genieten, maar de verkoop van tabaksfabrikaten tegen een lagere prijs dan de som van de kostprijs en het geheel van de belastingen te verbieden (zie de reeds aangehaalde arresten van 4 maart 2010, *Commissie/Frankrijk*, punt 53, en *Commissie/Oostenrijk*, punt 43).
- 56 Uit het voorgaande volgt dat het beroep van de Commissie moet worden aanvaard met betrekking tot de grief betreffende het opleggen, in Ierland, van minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten, maar moet worden verworpen met betrekking tot de grief betreffende het opleggen, in die lidstaat, van maximumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten.
- 57 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland, door minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten op te leggen, de krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De grief ontleend aan schending van artikel 10 EG

Argumenten van partijen

- 58 Volgens de Commissie zijn de lidstaten krachtens artikel 10 EG verplicht de vervulling van haar taken te vergemakkelijken, met name door de in het kader van niet-nakomingsprocedures ingediende verzoeken om inlichtingen in te willigen. Door echter, ondanks de verzoeken van de Commissie van 27 juli en 1 oktober 2002, geen inlichtingen over de toepasselijke Ierse wettelijke regeling te verstrekken, zou Ierland de krachtens genoemd artikel op hem rustende verplichtingen niet zijn nagekomen. Het antwoord van die lidstaat van 4 september 2002 op de aanmaningsbrief van 23 oktober 2001 zou immers niet de gevraagde inlichtingen hebben bevat. Bovendien zou Ierland noch op de aanmaningsbrief van 17 oktober 2003, noch op het met redenen omkleed advies van 9 juli 2004 hebben geantwoord. Ten slotte zou Ierland met zijn brief van 10 december 2004 niet hebben voldaan aan de verplichtingen die op het gebied van samenwerking op hem rusten, aangezien deze laatste brief dateert van meer dan twee jaar na de tot hem gerichte verzoeken om inlichtingen.
- 59 Ierland betoogt dat het ministerie van Volksgezondheid en Kinderen op 30 mei 2002 aan de heer Medghoul een kopie van de in het verzoek om inlichtingen van de Commissie bedoelde teksten heeft gezonden. Op 4 september 2002 zou die lidstaat zowel op de aanmaningsbrief van 23 oktober 2001 als op het verzoek om inlichtingen van de Commissie hebben geantwoord. Ten slotte zouden de Ierse autoriteiten, bij brief van 10 december 2004, de recentelijk vastgestelde nationale wettelijke regeling hebben meegedeeld. De Commissie zou dus perfect op de hoogte zijn geweest van de Ierse wettelijke regeling. Bijgevolg betwist Ierland dat het de krachtens artikel 10 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Beoordeling door het Hof

- 60 Uit artikel 10 EG volgt dat de lidstaten te goeder trouw moeten meewerken aan ieder door de Commissie krachtens artikel 226 EG verricht onderzoek en haar daartoe alle gevraagde informatie moeten verstrekken (zie arrest van 13 juli 2004, Commissie/ Italië, C-82/03, Jurispr. blz. I-6635, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Bij het verstrijken van de termijn van het met redenen omkleed advies van 9 juli 2004, dat betrekking had op een niet-nakoming van artikel 10 EG, had Ierland echter, ondanks herhaalde verzoeken, de gevraagde informatie nog steeds niet verstrekt. Uit de stukken blijkt immers dat de Ierse autoriteiten slechts bij brief van 10 december 2004 de nationale wettelijke regeling inzake volksgezondheid en tabak in haar laatste stand in het kort hebben geschetst.
- 62 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland, door de Commissie niet de informatie te verstrekken die zij nodig heeft voor het vervullen van haar taak, toezicht te houden op de uitvoering van richtlijn 95/59, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 10 EG.

Kosten

- 63 Volgens 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. Ingevolge lid 3 van dit artikel kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Vastgesteld zij evenwel dat het beroep van de Commissie, ook al wordt het gedeeltelijk verworpen, op de voornaamste punten gegrond is. In deze omstandigheden dient Ierland overeenkomstig de vorderingen van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) **Door minimumkleinhandelsverkoopprijzen voor sigaretten op te leggen, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 9, lid 1, van richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/10/EG van de Raad van 12 februari 2002.**

- 2) **Door de Europese Commissie niet de informatie te verstrekken die zij nodig heeft voor het vervullen van haar taak, toezicht te houden op de uitvoering van richtlijn 95/59, zoals gewijzigd bij richtlijn 2002/10, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 10 EG.**

- 3) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

- 4) **Ierland wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen