

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 mars 2010 *

I mål C-221/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 22 maj 2008,

Europeiska kommissionen, företrädd av R. Lyal och W. Mölls, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Irland, företrädd av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av G. Hogan, SC, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen J.N. Cunha Rodrigues, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna P. Lindh, A. Rosas, U. Lohmus och A. Arabadjiev (referent),

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 juni 2009,

och efter att den 22 oktober 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att

— Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 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), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002 (EGT L 46, s. 26) (nedan kallat direktiv 95/59), genom att föreskriva lägsta och högsta detaljhandelspriser för cigaretter, och att

- Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG, genom att inte tillhandahålla nödvändig information för att kommissionen ska kunna fullgöra sitt åliggande att övervaka efterlevnaden av direktiv 95/59.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

- 2 Skälen 2, 3 och 7 i direktiv 95/59 har följande lydelse:

”(2) [EG-fördragets] syfte är att upprätta en ekonomisk union inom vilken det råder sund konkurrens och vars egenskaper liknar en hemmamarknads. Vad beträffar tobaksvaror kan detta mål uppnås endast under förutsättning att medlemsstaternas uttag av skatter som påverkar konsumtionen av produkter inom denna sektor inte snedvrider konkurrensbetingelserna och inte hindrar produkternas fria rörlighet inom gemenskapen.

- (3) Vad gäller punktskatter måste harmoniseringen av strukturerna särskilt leda till att konkurrensen inom de olika kategorierna av tobaksvaror som hör till samma grupp inte snedvrids genom skatteuttaget och följaktligen till att medlemsstaternas nationella marknader öppnas.

...

- (7) Konkurrensen kräver ett system med fri prisbildning på alla grupper av tobaksvaror.”

3 I artikel 2.1 i detta direktiv anges följande:

”Följande varor, så som de definieras i artiklarna 3–7, skall betraktas som tobaksvaror:

a) Cigaretter.

b) Cigarrer och cigariller.

c) Röktobak, dvs.

— finskuren röktobak för rullning av cigaretter,

— annan röktobak.”

4 I artikel 8 i direktiv 95/59 föreskrivs följande:

”1. 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.

2. Skattesatsen för den proportionella punktskatten liksom beloppet av den särskilda punktskatten måste vara lika för alla cigaretter.

...”

5 Enligt artikel 9.1 i detta direktiv gäller 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 representeranter 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 påbudna priser, förutsatt att dessa är förenliga med gemenskapslagstiftningen.”

6 I artikel 16 i nämnda direktiv anges följande:

”1. Beloppet av den särskilda punktskatten på cigaretter skall fastställas med utgångspunkt från cigaretter i den populäraste priskategorin enligt de uppgifter som är tillgängliga den 1 januari varje år, med början den 1 januari 1978.

2. Punktskattens särskilda komponent får inte understiga 5 % eller överstiga 55 % av den totala skattebelastningen på dessa cigaretter bestående av den proportionella och den särskilda punktskatten samt omsättningsskatten.

...

5. Medlemsstaterna får ta ut en minimipunktskatt på cigaretter, som säljs till ett lägre pris än detaljhandelspriset på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin, förutsatt att denna punktskatt inte överstiger den punktskatt som tas ut på cigaretter i den mest efterfrågade priskategorin.”

7 I rådets direktiv 92/79/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter (EGT L 316, s. 8; svensk specialutgåva, område 9, volym 2, s. 87), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2003/117/EG av den 5 december 2003 (EUT L 333, s. 49), anges de lägsta skattesatserna och minimibeloppen för den sammanlagda punktskatten för cigaretter.

8 Genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 (EUT L 213, s. 8) godkändes på gemenskapens vägnar WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, undertecknad i Genève den 21 maj 2003 (nedan kallad WHO-konventionen). Artikel 6 i denna konvention, med rubriken ”Pris- och skatteåtgärder för att minska efterfrågan på tobak”, har följande lydelse:

”1. Parterna erkänner att pris- och skatteåtgärder är ett effektivt och viktigt medel för att minska tobaksbruket hos olika delar av befolkningen, i synnerhet ungdomar.

2. Utan att detta skall inverka på parternas suveräna rätt att besluta om och fastställa sin skattepolitik, bör varje part beakta sina folkhälsopolitiska mål i fråga om tobakskontroll och vidta eller, i förekommande fall, bibehålla åtgärder som kan innefatta att

- a) genomföra skattepolitik och, i förekommande fall, prispolitik för tobaksvaror som kan bidra till hälsopolitiska mål som syftar till att minska tobaksbruket, ...

...

De nationella bestämmelserna

- 9 Enligt artikel 2.1 i lagen 1978 om tobaksvaror (kontroll av reklam, sponsring och säljfrämjande åtgärder) nr 27/1978 (Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Act 1978, No 27/1978), kan hälsoministern utfärda förordningar för kontroll och reglering av reklam för tobaksvaror, sponsring och varje aktivitet som har som mål att, eller kan, främja försäljningen av tobaksvaror.
- 10 Enligt artikel 2.2 i i denna lag kan det i en förordning föreskrivas "[ett] förbud mot försäljning av tobaksvaror till priser som vid en viss tidpunkt är så mycket lägre än för liknande tobaksvaror att dessa lägre priser enligt [hälso]ministern utgör en säljfrämjande åtgärd".
- 11 Genom förordning 1991 om tobaksvaror (kontroll av reklam, sponsring och säljfrämjande åtgärder) (Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and Sales Promotion) Regulations 1991, S.I. n° 326/1991, nedan kallad 1991 års förordning), har den materiella regleringen på området kompletterats. Genom denna förordning har även 1986 års förordning om tobaksvaror (kontroll av reklam, sponsring och säljfrämjande åtgärder) (nr 2) (Tobacco Products (Control of Advertising, Sponsorship and

Sales Promotion) (No 2) Regulations 1986, S.I. n° 107/1986, nedan kallad 1986 års förordning), upphävts. I artikel 16 i 1991 års förordning, vilken motsvarar artikel 18 i 1986 års förordning, anges följande:

”(1) Det är förbjudet att sälja en tobaksprodukt av ett bestämt märke i detaljhandeln till ett pris som är lägre än det som annars gäller för detta märke.

(2) Det är förbjudet att genom distribution av kuponger eller liknande utbjuda en tobaksprodukt av ett bestämt märke till försäljning i detaljhandeln till ett pris som är lägre än det som annars gäller för detta märke.

(3) Det är förbjudet att vid försäljning och köp av tobaksvaror i detaljhandeln använda värdekuponger, värdemärken, kuponger, extraförmåner, polletter eller gåvor (inklusive gåvor i form av tobaksvaror).”

¹² I artikel 17 i 1991 års förordning, vilken motsvarar artikel 19 i 1986 års förordning, anges följande:

”(1) Det är förbjudet att sälja en tobaksvara till ett visst detaljhandelspris, om [hälso] ministern, i enlighet med behörigheten i artikel 2.2 i i [1978 års lag om tobaksvaror], finner att försäljningen av denna vara till det aktuella priset utgör en säljfrämjande åtgärd.

(2) [Nämnda] ministers ståndpunkt enligt punkt 1 i denna artikel ska meddelas berörd person skriftligen.”

- ¹³ Hälsoministern publicerade 1986 en promemoria (Memorandum of Clarification) om 1986 års förordning. Första meningen i punkt 2, i den del av nämnda promemoria som rör artikel 19 i 1986 års förordning, har följande lydelse:

”Det vägda genomsnittspriset för samtliga cigaretter i varje kategori som säljs av medlemsföretagen (i Irish Tobacco Manufacturers Advisory Council (de irländska tobaksproducenternas rådgivande kommitté)) beräknas på grundval dels av nettoförsäljningen av varje märke fritt lagret föregående år till och med den 31 december, dels av det rekommenderade detaljhandelspriset som gäller vid tidpunkten när det vägda genomsnittspriset ska fastställas för varje kategori.”

- ¹⁴ Enlig första meningen i punkt 3 i samma del av nämnda promemoria ”föreligger en säljfrämjande åtgärd om det rekommenderade detaljhandelspriset för ett märke är mer än 3 % lägre än det vägda genomsnittspriset för den aktuella kategorin”.

Det administrativa förfarandet

- ¹⁵ Kommissionen skickade den 23 oktober 2001 en formell underrättelse till Irland, då kommissionen ansåg att de irländska bestämmelserna om försäljning av tobaksvaror inte var förenliga med artikel 9.1 i direktiv 95/59.

- 16 Kommissionen begärde även av denna medlemsstat den 27 juli 2002 upplysningar om de tillämpliga irländska bestämmelserna.
- 17 Med hänsyn till att kommissionen ansåg att svaret från Irland den 4 september 2002 på den formella underrättelsen inte innehöll alla de upplysningar som hade begärts, skickade kommissionen den 1 oktober 2002 en ny begäran om upplysningar från denna medlemsstat. Denna begäran lämnades obesvarad.
- 18 Den 17 oktober 2003 respektive den 9 juli 2004 skickade kommissionen en formell underrättelse respektive ett motiverat yttrande till Irland, i vilka gjordes gällande att Irland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte lämna kommissionen alla de upplysningar som hade begärts. I detta motiverade yttrande anmodades Irland att vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla dessa skyldigheter inom en frist på två månader räknat från mottagandet av det motiverade yttrandet.
- 19 Det irländska ministeriet för hälsa och barn skickade den 10 december 2004 en skrivelse till tjänstemannen Medghoul, direktör inom områdena för skatt och för tullunionen vid kommissionen. I denna skrivelse beskrevs översiktligt de irländska bestämmelserna som hade antagits inom områdena folkhälsa och tobak, samtidigt som det emellertid betonades att dessa bestämmelser var föremål för en prövning vid de irländska domstolarna och således inte hade trätt i kraft. De nämnda bestämmelserna hade fortfarande inte trätt i kraft vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 december 2006, vilket nämns i punkt 21 i förevarande dom.
- 20 På begäran av kommissionen ägde ett möte rum mellan den och de irländska myndigheterna den 10 februari 2005.

- 21 Kommissionen skickade den 10 april 2006 en formell underrättelse och den 15 december 2006 ett nytt motiverat yttrande till Irland, i vilka denna institution gjorde gällande att Irland, genom att införa ett system med högsta och lägsta detaljhandelspriser för cigaretter, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i direktiv 95/59. I det nämnda motiverade yttrandet anmodas Irland att vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet inom en frist på två månader räknat från mottagandet av det motiverade yttrandet.
- 22 Irland besvarade detta motiverade yttrande genom skrivelse av den 15 januari 2007, i vilken gjordes gällande att de ifrågavarande nationella bestämmelserna var nödvändiga för skyddet av folkhälsan.
- 23 Kommissionen avgav därför den 29 juni 2007 ett kompletterande motiverat yttrande. Med hänsyn till kommissionens bedömning att förhållandena förblev otillfredsställande mot bakgrund av svaren från Irland på dessa motiverade yttranden, väckte kommissionen förevarande talan.

Talan

Huruvida artikel 9.1 i direktiv 95/59 har åsidosatts

Parternas argument

- 24 På grundval av de uppgifter som kommissionen har tillgång till, bland annat de som framgår av protokollet från mötet den 10 februari 2005, har kommissionen gjort gällande att det i kraft av de ifrågavarande nationella bestämmelserna och de irländska myndigheternas praxis har fastställts ett lägsta detaljhandelspris för cigaretter, eftersom det är förbjudet att tillämpa ett pris som är mer än 3 % lägre än det vägda

genomsnittspriset för cigaretter i relevant kategori. Vidare har det fastställts ett högsta detaljhandelspris, eftersom det är förbjudet att tillämpa ett pris som är mer än 3 % högre än det nämnda vägda genomsnittspriset. Detta system får till följd att producenternas och importörernas frihet att bestämma högsta detaljhandelspris för sina produkter begränsas och strider därför mot artikel 9.1 i direktiv 95/59. I likhet med andra liknande nationella system som har undersökts av domstolen utgör det nämnda systemet ett hinder för försäljning av cigaretter till ett lägre pris än det som har fastställts av den berörda medlemsstaten. Artikel 9.1 tredje stycket utgör inte hinder för denna slutsats.

- ²⁵ Det ifrågavarande systemet med lägsta och högsta priser är inte heller motiverat med hänsyn till skyddet för folkhälsan enligt artikel 30 EG. Det följer av bland annat domstolens dom av den 17 april 2007 i mål C-470/03, A.G.M.-COS.MET (REG 2007, s. I-2749), att en fråga som har blivit föremål för harmonisering inte ska prövas mot bakgrund av de bestämmelser i primärrätten som innebär avsteg från de grundläggande friheterna.
- ²⁶ Medlemsstaterna kan hur som helst försäkra sig om att detaljhandelspriserna är tillräckligt höga, i den mån det är nödvändigt i kampen mot tobaksmissbruk, genom att öka beskattningen av dessa varor generellt eller genom att rikta ökningen så att olika delar av beskattningsunderlaget viktas olika samt genom att fastställa en lägsta punktskatt. Direktiven om beskattning av cigaretter ger medlemsstaterna möjlighet att anpassa denna beskattning efter sina prioriteringar.
- ²⁷ Kommissionen anser vidare att artikel 9.1 i direktiv 95/59 är förenlig med WHO-konventionen. Dels innebär denna konvention inte att de kontraktsslutande staterna är skyldiga att tillämpa lägsta priser, dels ger den inte medlemsstaterna rätt, i förhållande

till gemenskapen, att välja mellan skattepolitiska åtgärder och att tillämpa en prispolitik, eftersom denna fråga rör gemenskapens interna funktionssätt.

- 28 Vad beträffar de uttalanden som görs i rådets rekommendation 2003/54/EG av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för en effektivare tobakskontroll (EGT L 22, 2003, s. 31), vilken Irland har åberopat då denna rekommendation nämner ”lämpliga åtgärder avseende pris på tobaksvaror för att motverka bruket av tobak”, anser kommissionen att uttalandena i nämnda rekommendation inte är tvingande och i vart fall inte kan anses innebära ett incitament att åsidosätta artikel 9.1 i direktiv 95/59.
- 29 Hänsyn till folkhälsan saknas dessutom inte helt i harmoniseringen av punktskatter på tobaksvaror, enligt kommissionen.
- 30 Irland har gjort gällande att varken de ifrågavarande nationella bestämmelserna eller promemorian från 1986 innebär ett förbud mot försäljning till ett pris som är mer än 3 % högre än det vägda genomsnittspriset för varje kategori cigaretter. Det föreskrivs därmed inte några högsta priser. Irland medger att protokollet från mötet den 10 februari 2005 inte återspeglar de verkliga förhållandena i detta avseende.
- 31 Denna medlemsstat har vidare gjort gällande att det i artikel 9.1 i direktiv 95/59, vilken ger producenter och importörer av tobaksvaror rätt att fritt bestämma högsta detaljhandelspris för sina varor, inte nämns något om lägsta priser. Följaktligen innebär bestämmelsen inte ett förbud mot ett åläggande av sådana lägsta priser. Att det

föreskrivs om lägsta pris innebär att producenter och importörer endast i teknisk mening, och över huvud taget inte i praktiken, hindras från att bestämma högsta pris. Till skillnad från de andra nationella systemen som har undersökts av domstolen syftar det irländska systemet endast till att bekämpa försäljning av tobaksvaror till låga priser.

32 Irland anser att den rättspraxis som har åberopats av kommissionen, till stöd för dess argument att artikel 30 EG inte är tillämplig i förevarande fall, inte är relevant i detta mål. I sin dom av den 19 oktober 2000 i mål C-216/98, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-8921), fann domstolen att artikel 30 EG, och särskilt målet att skydda människors liv och hälsa, i princip kan motivera fastställandet av lägsta detaljhandelspriser för tobaksvaror. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vilka åtgärder som är nödvändiga och lämpliga för skyddet av folkhälsan. De irländska bestämmelserna uppfyller kravet på proportionalitet i detta hänseende. Dessa bestämmelser är en följd av ett legitimt politiskt val mellan att fastställa lägsta priser och att höja skattetrycket.

33 Irland har vidare gjort gällande att beskattningsåtgärder inte i sig själva är tillräckliga för att uppnå det mål som består i att folkhälsan skyddas genom att försäljningen av tobaksvaror till låga priser förhindras. Effekten av dessa åtgärder är osäker eftersom producenterna kan bestämma sig för att neutralisera en ökning av punktskatten. Denna medlemsstat kan dessutom inte på ett effektivt sätt bekämpa försäljningen av cigaretter till låga priser genom att införa en lägsta punktskatt utan att samtidigt öka det generella skattetrycket för alla cigaretter. Detta skattetryck är redan i dag mycket högt på Irland. En höjd punktskattenivå skulle dessutom öka risken för smuggling.

34 Att det irländska systemet för att fastställa priser är proportionerligt i förhållande till detta mål bekräftas, enligt Irland, av punkt 7 i rekommendation 2003/534 och i

artikel 6.2 a i WHO-konventionen. Irland har gjort gällande att även om rekommendationer inte är bindande kan de trots det beaktas, eftersom de kan ge vägledning vid tolkningen av gemenskapsrätten. Beträffande WHO-konventionen har denna medlemsstat gjort gällande att även om konventionen inte innebär en skyldighet att tillämpa ett system med lägsta priser, innebär den ändå att de kontraktsslutande staterna är skyldiga att reglera detaljhandelspriserna för tobaksvaror antingen genom skattepolitik eller genom prispolitik enligt vad som är mest ändamålsenligt. Med stöd av sitt utrymme för skönsmåsig bedömning har Irland funnit att prispolitik utgör ett ändamålsenligt komplement till dess skattepolitik.

- 35 Slutligen har Irland gjort gällande att direktiv 95/59 baseras på ett mål avseende konkurrens och att det inte tar hänsyn till folkhälsan. Kommissionen har nyligen själv föreslagit ändringar av detta direktiv (förslag till direktiv KOM(2008) 459 slutlig), till stor del ägnade att minska tobakskonsumtionen. Kommissionen har även medgett att det i gemenskapen gällande systemet inte har förmått hindra betydande prisskillnader mellan medlemsstaterna och att dessa prisskillnader har lett till smuggling och en mycket betydande gränshandel, vilket innebär en snedvridning av konkurrensen på tobaksmarknaden och att medlemsstater som har en relativt hög skattenivå förlorar skatteintäkter samt att förverkligandet av målen avseende folkhälsan äventyras.

Domstolens bedömning

- 36 Som inledande anmärkning kan nämnas att det framgår av skäl 3 i direktiv 95/59 att detta ingår i en politik om harmonisering av strukturerna för punktskatter på tobak i syfte att förhindra att konkurrensen inom de olika kategorier av tobaksvaror som hör till samma grupp snedvrids och, följaktligen, möjliggöra att medlemsstaternas nationella marknader öppnas.

- 37 I detta syfte föreskrivs i artikel 8.1 i detta direktiv att cigaretter som är tillverkade inom gemenskapen och sådana som är importerade från tredjeland underkastas en proportionell punktskatt, som beräknas på det högsta detaljhandelspriset inklusive tull, samt en särskild punktskatt, som beräknas per produktenhet (domen i det ovan nämnda målet Grekland mot kommissionen, punkt 19).
- 38 Det framgår dessutom av skäl 7 i direktiv 95/59 att konkurrensen kräver ett system med fri prisbildning för alla grupper av tobaksvaror.
- 39 I artikel 9.1 i detta direktiv föreskrivs att producenter eller, i förekommande fall, deras företrädare eller bemyndigade representanter inom gemenskapen samt importörer av tobak från tredjeland ska vara fria att bestämma det högsta detaljhandelspriset för var och en av sina produkter, för att garantera en effektiv konkurrens mellan dem (domen i det ovan nämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 20). Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa att underlaget för den proportionella punktskatten på tobaksvaror, det vill säga det högsta detaljhandelspriset för dessa varor, fastställs enligt samma regler i alla medlemsstater. Som generaladvokaten har anfört i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, syftar bestämmelsen även till att vidmakthålla friheten för de ovan nämnda aktörerna att dra konkret nytta av den konkurrensfördel som följer av ett eventuellt lägre självkostnadspris.
- 40 Att myndigheterna fastställer ett lägsta detaljhandelspris medför emellertid att det högsta detaljhandelspris som fastställs av producenterna eller importörerna under alla omständigheter inte kan vara lägre än detta tvingande lägsta pris. En tvingande reglering om ett sådant lägsta detaljhandelspris kan följaktligen påverka konkurrensförhållandena på så sätt att vissa producenter eller importörer hindras från att erbjuda förmånligare försäljningspriser genom lägre självkostnadspriser.

- 41 Följaktligen kan ett system med lägsta detaljhandelspriser för tobaksvaror betraktas som oförenligt med artikel 9.1 i direktiv 95/59 i den utsträckning det inte är utformat så, att den konkurrensfördel för vissa producenter eller importörer av sådana varor som kan följa av lägre självkostnadspriser under inga omständigheter undergrävs, och att konkurrensen därmed inte snedvrids på detta sätt (se domar av den 4 mars 2010 i mål C-197/08, kommissionen mot Frankrike, REG 2010, s. I-1599, punkt 38, och i mål C-198/08, kommissionen mot Österrike, REG 2010, s. I-1645, punkt 30)
- 42 Det är mot bakgrund av dessa principer som de ifrågavarande nationella bestämmelserna ska prövas.
- 43 Dessa nationella bestämmelser innebär att producenter och importörer verksamma på den irländska marknaden är skyldiga att tillämpa ett lägsta detaljhandelspris som motsvarar 97 % av det vägda genomsnittspriset på marknaden för varje kategori cigaretter.
- 44 Kommissionen har däremot inte visat att producenter och importörer genom dessa nationella bestämmelser åläggs ett högsta detaljhandelspris för cigaretter.
- 45 Genom detta system kan det inte, i samtliga fall, uteslutas att det lägsta pris som föreskrivs under några omständigheter kan innebära att den konkurrensfördel för vissa producenter eller importörer av tobaksvaror, vilken kan följa av lägre självkostnadspriser, undergrävs. Som kommissionen har anfört vid förhandlingen, utan att detta har bestritts av Republiken Irland, kan tvärtom ett sådant system i vilket lägsta pris fastställs med hänsyn till det vägda genomsnittspriset på marknaden för varje kategori cigaretter leda till att prisskillnader mellan konkurrerande varor försvinner och att priserna anpassas efter den dyraste varan. Det nämnda systemet innebär därmed att producenternas och importörernas frihet enligt artikel 9.1 andra

stycket i direktiv 95/59, att bestämma de högsta detaljhandelspriserna för sina varor, undergrävs.

- 46 I likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkterna 50 och 51 i sitt förslag till avgörande åläggs de avtalsslutande staterna genom WHO-konventionen inte några konkreta förpliktelser avseende prispolitik för tobaksvaror. I WHO-konventionen anges endast möjliga handlingsalternativ för att ta hänsyn till nationella hälsomål om tobakskontroll. I artikel 6.2 i denna konvention föreskrivs nämligen endast att de kontraktsslutande staterna antar eller bibehåller åtgärder "som kan innefatta" att genomföra en skattepolitik och, "i förekommande fall", en prispolitik för tobaksvaror.
- 47 På samma sätt kan ingen konkret slutsats rörande system med lägsta priser dras av rekommendation 2003/54, vilken dessutom inte är bindande. Det avsnitt i denna text som har åberopats av Irland återspeglar endast tanken att ett högt pris på tobaksvaror minskar konsumtionen av desamma.
- 48 Det följer av punkt 41 i förevarande dom att direktiv 95/59 i vart fall inte utgör hinder för en prispolitik under förutsättning att denna inte strider mot syftena bakom nämnda direktiv. Ett av dessa syften är att konkurrensen inte ska snedvridas mellan olika kategorier av tobaksvaror som hör till samma grupp.
- 49 Irland har även gjort gällande att det ifrågavarande systemet med lägsta priser är motiverat med hänsyn till skyddet för människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG. Enligt denna medlemsstat skulle en ökning av skatterna inte förmå garantera tillräckligt

höga priser på tobaksvaror, eftersom denna ökning skulle kunna neutraliseras genom att producenterna eller importörerna gör avkall på en del av sin försäljningsmarginal, eller till och med säljer med förlust.

- 50 Artikel 30 EG kan inte förstås så att åtgärder av annat slag än de kvantitativa import- och exportrestriktioner och de åtgärder med motsvarande verkan som avses i artiklarna 28 EG och 29 EG, skulle vara tillåtna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2002 i mål C-302/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2002, s. I-2055, punkt 33). I förevarande fall har kommissionen inte gjort gällande att dessa sistnämnda bestämmelser skulle ha åsidosatts.
- 51 Direktiv 95/59 hindrar emellertid inte Irland från att bekämpa tobaksmissbruk inom ramen för skyddet av folkhälsan.
- 52 Det kan inte heller göras gällande att detta mål inte har beaktats inom ramen för detta direktiv.
- 53 Såsom anges i skäl 7 i direktiv 2002/10, som senast ändrat direktiv 95/59/EG, även om artikel 9 inte har ändrats, föreskrivs i EG-fördraget och särskilt i artikel 152.1 första stycket EG att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.
- 54 Det preciseras även i samma skäl att skattenivån är en viktig faktor för tobaksvarornas pris, som i sin tur påverkar konsumenternas rökvanor. Domstolen har även uttalat att

skattelagstiftningen utgör ett viktigt och effektivt medel i kampen mot tobakskonsumtion och, således, ett viktigt och effektivt medel för skyddet av folkhälsan (dom av den 5 oktober 2006 i mål C-140/05, Valeško, REG 2006, s. I-10025, punkt 58). Vidare har domstolen uttalat att målet att säkerställa att priserna för de nämnda varorna ligger på en hög nivå kan uppnås på ett likvärdigt sätt genom en ökad beskattning av dessa varor, eftersom en ökning av punktskatten förr eller senare återspeglas i högre detaljhandelspriser, utan att detta undergräver friheten att bestämma priser (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 31).

55 Om medlemsstaterna definitivt vill förhindra varje möjlighet för producenter och importörer att, även tillfälligt, neutralisera denna skatts inverkan på detaljhandelspriset för tobaksvaror genom att dessa säljs med förlust, är det dessutom tillåtet för medlemsstaterna att bland annat förbjuda försäljning av tobaksvaror till ett pris som är lägre än självkostnadspriset plus samtliga skatter. Detta kan göras samtidigt som nämnda producenter och importörer har möjlighet att på ett effektivt sätt dra nytta av den konkurrensfördel som följer av ett eventuellt lägre självkostnadspris (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Frankrike, punkt 53, och kommissionen mot Österrike, punkt 43).

56 Av det ovan anförda följer att kommissionens talan ska bifallas i den del den avser frågan om lägsta detaljhandelspriser för cigaretter på Irland, men ska ogillas i den del den avser frågan om högsta detaljhandelspriser för cigaretter i denna medlemsstat.

57 Irland har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i direktiv 95/59 genom att föreskriva lägsta detaljhandelspriser för cigaretter.

Huruvida artikel 10 EG har åsidosatts

Parternas argument

58 Kommissionen har gjort gällande att medlemsstaterna enligt artikel 10 EG är skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina åligganden, särskilt genom att besvara en begäran om upplysningar inom ramen för ett överträdelseförfarande. Genom att inte lämna upplysningar om de irländska bestämmelserna trots att kommissionen begärde detta den 27 juli och den 1 oktober 2002, har Irland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda artikel. Svaret från Irland, av den 4 september 2002, på den formella underrättelsen av den 23 oktober 2001 innehöll inte de upplysningar som hade begärts. Irland har vidare inte besvarat vare sig den formella underrättelsen av den 17 oktober 2003 eller det motiverade yttrandet av den 9 juli 2004. Genom sin skrivelse av den 10 december 2004 har Irland inte uppfyllt sina skyldigheter till samarbete mot bakgrund av att den sistnämnda skrivelsen inkom mer än två år efter att kommissionen hade begärt upplysningarna av Irland.

59 Irland har gjort gällande att ministeriet för hälsa och barn den 30 maj 2002 skickade en kopia på de texter som avsågs i begäran om upplysningar till tjänstemannen Medghoul vid kommissionen. Denna medlemsstat svarade, den 4 september 2002, både på den formella underrättelsen av den 23 oktober 2001 och på kommissionens begäran om upplysningar. Genom skrivelse av den 10 december 2004 redovisade de irländska myndigheterna de nationella bestämmelser som hade antagits. Kommissionen var därför fullt medveten om de irländska bestämmelserna. Följaktligen har Irland bestritt att dess skyldigheter enligt artikel 10 EG inte skulle ha uppfyllts.

Domstolens bedömning

- ⁶⁰ Enligt artikel 10 EG är medlemsstaterna skyldiga att medverka lojalt när det gäller kommissionens undersökningar enligt artikel 226 EG, och att tillhandahålla den alla de upplysningar den begär i det sammanhanget (se dom av den 13 juli 2004, kommissionen mot Italien i mål C-82/03, REG 2004, s. I-6635, punkt 15 och där angiven rättspraxis).
- ⁶¹ Vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 9 juli 2004, som avsåg en fördragsbrottstalan enligt artikel 10 EG, hade Irland ännu inte lämnat de upplysningar som hade begärts trots att Irland hade anmodats att göra detta vid flera tillfällen. Det framgår nämligen av handlingarna att de irländska myndigheterna först den 10 december 2004 lämnade en översiktlig redovisning av de nationella bestämmelserna om folkhälsa och tobak, enligt den senaste lydelsen.
- ⁶² Irland har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG genom att inte tillhandahålla nödvändig information för att kommissionen ska kunna fullgöra sitt åliggande att övervaka efterlevnaden av direktiv 95/59.

Rättegångskostnader

- ⁶³ Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter kan domstolen i enlighet med artikel 69.3 besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sina kostnader. Trots att en del av talan ska ogillas kan det ändå konstateras att kommissionens talan i huvudsak ska bifallas. Under dessa omständigheter ska Irland, i enlighet med kommissionens yrkande, förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9.1 i rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2002/10/EG av den 12 februari 2002, genom att föreskriva lägsta detaljhandelspriser för cigaretter.**
- 2) Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10 EG, genom att inte tillhandahålla nödvändig information för att kommissionen ska kunna fullgöra sitt åliggande att övervaka efterlevnaden av direktiv 95/59, i dess lydelse enligt direktiv 2002/10.**
- 3) Talan ogillas i övrigt.**
- 4) Irland ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter