DOMSTOLENS DOM
AF 3. FEBRUAR 1976 [1]

Den italienske anklagemyndighed mod Flavia Manghera m.fl. (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Como)

Sag 59/75

Sammendrag

Kvantitative restriktioner — ophævelse — statslige handelsmonopoler — tilpasning — overgangsperiode — udløb — forskelsbehandling — afskaffelse — individuelle rettigheder — beskyttelse

(EØF-traktaten, artikel 37)

EØF-traktatens artikel 37, stk. 1 skal fortolkes på den måde, at ethvert statsligt handelsmonopol fra den 31. december 1969 skulle være tilpasset sådan, at dets eneret til import fra de øvrige medlemsstater var bortfaldet.

Fra overgangsperiodens udløb kan artikel 37, stk. 1 påberåbes af medlemsstaternes statsborgere for de nationale retter.

I sag 59/75

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af afdelingen for forundersøgelse ved byretten Como for i den dér verserende straffesag mellem

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

og

FLAVIA MANGHERA m.fl.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 37, stk. 1

afsiger

1 — Processprog: Italiensk.

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformanden H. Kutscher, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart og A. O'Keeffe,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er afgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I – De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

EØF-traktatens artikel 37, stk. 1 foreskriver følgende:

»Medlemsstaterne tilpasser gradvis de statslige handelsmonopoler, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket fra overgangsperiodens udløb.

Denne artikels bestemmelser finder anvendelse på ethvert organ gennem hvilket en medlemsstat, de jure eller de facto, direkte eller indirekte, kontrollerer, leder eller øver mærkbar indflydelse på indførsel eller udførsel mellem medlemsstaterne. Disse bestemmelser finder også anvendelse på statskoncessionerede monopoler.«

Ved resolution af 21. april 1970 (EFT-specialudgave, 2. serie (IX), s. 36; org. ref. JO C 50 af 28. april 1970) er Rådet for EF blevet enigt om følgende:

»De franske og italienske regeringer forpligter sig til at tage alle de nødvendige forholdsregler til ophævelse af forskelsbehandlingen, der følger af nationale monopoler af erhvervsmæssig karakter.

Ophævelse af eneret til import og engroshandel skal være sket senest den 1. januar 1976.«

Der er ved den italienske lov nr. 907 af 17. juli 1942 indført et statsmonopol for »forarbejdelse, fremstilling, indførsel og salg af tobaksvarer«.

De tiltalte i hovedsagen Manghera m.fl. har efter den 1. januar 1970 direkte til Italien indført udenlandske tobaksvarer, som for en dels vedkommende var fremstillet i Fællesskabets medlemsstater, uden om statsmonopolet og uden at betale de afgifter, der påhvilede disse varer. Disse handlinger er i henhold til § 66, stk. 5 i den ovenfor nævnte lov belagt

med straf, der i § 1 i lov nr. 27 af 3. januar 1951 ansættes til en bøde, som forhøjes, når det som i denne sag drejer sig om cigaretter, som ikke er fremstillet på det indenlandske område. Det er i henhold til disse bestemmelser, at der ved retten i Como er blevet rejst tiltale mod de pågældende.

Da det gerningsindhold, der danner grundlag for tiltalen, er realiseret, efter at monopolets enerettigheder er bortfaldet i medfør af EØF-traktatens artikel 37, har undersøgelsesdommeren ved nævnte ret ved kendelse af 30. juni 1975 udsat sagen og i medfør af traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjuduciel afgørelse:

1. Skal Rom-traktatens artikel 37, stk. 1 fortolkes således, at handelsmonopolet den 31. december 1969 (tidspunktet for overgangsperiodens udløb) skulle være tilpasset således, at det ikke længere var muligt at diskriminere eksportører fra Fællesskabet, således at eneretten til import i forhold til de øvrige medlemsstater bortfaldt fra 1. januar 1970?
2. Har artikel 37, stk. 1 i traktaten direkte virkning i Fællesskabets medlemsstaters nationale ret, og har den skabt subjektive rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte?
3. Kunne varer, der var omfattet af det ved lov nr. 907 af 27. juli 1942 indførte tobaksmonopol, derfor med hjemmel i traktatens artikel 37 efter den 1. januar 1970 importeres til Italien fra lande i Fællesskabet af andre retssubjekter end monopolet mod erlæggelse af de afgifter, der gælder for de pågældende varer?
4. Kan EØF-Rådets resolution af 21. april 1970 (EFT-specialudgave, 2. serie, IX, s. 36; org.ref. JO C 50 af 28. april 1970) ændre traktatens artikel 37, stk. 1, og er resolutionen, såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, bindende for medlemsstaterne i den forstand, at importen af de varer, der er omfattet af monopolet, umiddelbart og uden yderligere foranstaltninger fra Fællesskabet er fri og tobaksmonopolets eneret bortfaldet?

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 7. juli 1975. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 8. september 1975 indgivet skriftlige indlæg af Rådet for EØF, den 11. september 1975 af Kommissionen, den 20. september 1975 af de tiltalte i hovedsagen Manghera m.fl., og den 23. september 1975 af regeringen for Den italienske Republik. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg, der er afgivet til Domstolen

a) Vedrørende det første spørgsmål

De tiltalte i hovedsagen Manghera m.fl. har gjort gældende, at formålet med artikel 37 er at fjerne endog muligheden for nogen forskelsbehandling.

Da monopoler er en af de centrale hindringer for de fri varebevægelser, har traktatens fædre placeret forbudene herimod blandt de retsnormer, som netop sikrer denne frie varebevægelse.

De har først og fremmest været opmærksomme på de restriktioner, som lovbestemmelser om oprettelse af monopoler skaber, og kun i anden række på de restriktioner, som individuelt og konkret er følgen af disse monopoler.

Der kan ikke sættes spørgsmålstegn ved viljen til først og fremmest at ophæve de diskriminerende retsregler af den grund, at medlemsstaterne i dette øjemed blev pålagt ikke at afskaffe deres monopoler, men »at tilpasse« dem ved hjælp af strukturelle ændringer, så at de ikke længere kan medføre forskelsbehandlinger.

Denne fortolkning af artikel 37 har været antaget af Kommissionen i sagen SAIL (82/71, Recueil 1972, s. 119), hvor den antog, at en ret til eneforhandling (a fortiori til enefremstilling), som indehaves af statsmonopoler, under alle omstændigheder »som sådan er egnet til at skabe forskelsbehandling i den i artikel 37 anførte betydning«. Alene en afskaffelse af retten til eneforhandling vil i sådanne tilfælde kunne fjerne enhver mulighed for forskelsbehandling.

Forpligtelsen til at omdanne monopolerne før den 31. december 1969 for at udelukke enhver forskelsbehandling, følger ganske klart af traktatens artikel 37. Denne frist kan ikke overskrides, uden der skabes en byrde for de staters handel, som ikke har monopoler, som der ikke er hjemmel til i artikel 37. Denne frist kan heller ikke forlænges i medfør af bestemmelserne i artikel 90. Selv om tobaksmonopolet ikke er et rent handelsmonopol, betyder dette ikke, at det samtidig er underlagt to forskellige retsregler, hvis disse i visse henseender er indbyrdes uforenelige. Ved afgrænsning af de respektive anvendelsesområder for to tilsyneladende identiske regler, må det undersøges, hvilken regel der har forrang, og dette er i dette tilfælde artikel 37.

Selv om det antages, at artikel 90 kan modsige artikel 37, stk. 1 i henseende til det pågældende spørgsmål, må en sådan regelkonflikt dog løses med respekt af begge bestemmelser. I henhold til den sondring, som Domstolen har anlagt i retspraksis om traktatens artikler 9 og 12 og 95, begrænser en regel af mindre betydning ikke hovedreglens forbud, men supplerer det tværtimod. Man kan således fastlægge et anvendelseområde for artikel 90, der er foreneligt med forbudet i artikel 37, for så vidt det drejer sig om ikke oprindelige handelsmonopoler og monopoler, som efter overgangsperiodens udløb kun har rent fiskale formål.

Selv om artikel 37, stk. 4 faktisk skulle tillade en forlængelse af fristen i stk. 1 for landbrugsvarer i almindelighed, og tobaksmonopolet i Italien udgjorde en national markedsordning, tillader Rådets grundforordning nr. 727/70 af 21. april 1970 om en fælles markedsordning for tobak (EFT-specialudgave 1970 (I), s. 186; org. ref. JO L 94 af 28. april 1970), dog ikke en sådan forlængelse, men tværtimod konstateres det i den 15. betragtning, at kvantitative restriktioner, som udgjorde en bestanddel af en national markedsordning inden for denne sektor var bortfaldet.

Kommissionen har anført, at foruden den rent sproglige fortolkning af artikel 37, stk. 1, hvorefter enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket fra overgangsperiodens udløb, må også den nævnte artikels formål — at fjerne mulighederne for forskelsbehandling — tages i betragtning. Selv uden diskriminerende bestemmelser er et statsligt handelsmonopol i stand til at tynge eller at begrænse import, f.eks. for at beskytte den nationale produktion eller skaffe ligevægt på betalingsbalancen. Fjernelsen af en sådan forskelsbehandling kræver altså en særlig regel for statslige handelsmonopoler, for at udelukke muligheden af den nævnte forskelsbehandling.

Betyder dette svar også, at monopolets eneret til import er afskaffet? Artikel 37 foreskriver en »tilpasning« eller en »omdannelse« og ikke en afskaffelse. Endvidere er denne eneret ikke i sig selv udtryk for en forskelsbehandling, som strider mod artikel 37. Den kan bevares for så vidt som »enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket«. Det er på denne baggrund, at Kommissionen inden overgangsperiodens udløb i alle sine henstillinger vedrørende tobaksmonopoler — de franske og italienske dog undtaget — til medlemsstaterne i medfør af artikel 37, stk. 6 har betegnet afskaffelsen af enerettighederne som »det bedste, for tiden med sikkerhed mest virksomme middel til at nå formålet med artikel 37«. Med hensyn til

statslige handelsmonopoler for tobaksvarer har Kommissionen i henhold til artikel 235 fremsat et forslag for Rådet, som ikke foregriber anvendelsen af artikel 37, men hvori også opretholdelsen af de enerettigheder, der var tale om, betragtes som uberettiget.

Udviklingen af de forskellige monopoler har bekræftet denne vurdering. Når medlemsstaterne har truffet foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af artikel 37 over for monopoler eller andre organer, som faldt ind under nævnte artikel, har disse foranstaltninger været afskaffelse af enerettighederne, medens der, når en sådan afskaffelse ikke blev foretaget, ikke er sket en sådan tilpasning, som nævnt i artikel 37.

Under alle omstændigheder strider opretholdelsen af eneret til indførsel og handel mod nævnte artikels formål, når denne eneret — i vid forstand — indehaves af staten, som selv fremstiller de pågældende varer. Monopolet kan nemlig ikke foretrække sine konkurrenters varer frem for sine egne. En sådan præferenceordning må bedømmes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion. Det er netop et sådant tilfælde, der er tale om i hovedsagen.

Ovenstående betragtninger forklarer, hvorfor Kommissionen så mange gange har måttet påbegynde sager for overtrædelse af traktaten. Endelig kan der kun tales om et fiskalt monopol, såfremt monopolets formål går videre end en simpel opkrævning af forbrugsskat, og formålet ikke kunne nås uden monopolets opretholdelse. Det offentliges indtægter fra tobakssalget er i de medlemsstater, hvor der ikke findes import- og handelsmonopoler, mindst lige så store som i de medlemsstater, hvor der findes sådanne monopoler.

Den italienske regering har indledningsvis anført, at set ud fra den interne ret er tobaksmonopolet et typisk eksempel på et fiskalt monopol. Dets opgave er i øvrigt udtrykkelig pålagt det ved lov. Det er derfor overraskende, at retten i hovedsagen har begrænset sin undersøgelse til artikel 37 og ikke har anset det for nødvendigt også at lade den omfatte artikel 90, stk. 2. Tobaksmonopolets formål, nemlig en maksimal skatteindtægt fra cigaretforbruget, kunne ikke opfyldes, hvis monopolet afskaffedes, for det ville så blive umuligt at sikre en tilstrækkelig kontrol. Opretholdelsen af monopolet har ingen skadelig indflydelse på udviklingen i medlemsstaternes samhandel, eftersom Italien importer tobaksvarer fra andre medlemsstater, medens dets eksport praktisk taget er nul. Derfor er en fortolkning af artikel 37 fuldstændig uden relevans for hovedsagen. Under alle omstændigheder forudsætter artikel 37 opretholdelse af statslige handelsmonopoler; derimod foreskrives fjernelse af enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår. Altså strider en eneret til indførsel, (eller i hvert fald muligheden for at regulere indførslen, for at den ikke skal skade monopolet), hvilket er en væsentlig bestanddel af begrebet statslig handelsmonopol, ikke i sig selv mod traktaten. Denne eneret kan bestå, såfremt dens udøvelse ikke medfører den nævnte forskelsbehandling. Hvis en statsborger i en anden medlemsstat med hensyn til forsyningsbetingelserne behandles på samme måde som en italiensk statsborger, er der ikke tale om forskelsbehandling. Under alle omstændigheder er eneretten til import afskaffet i medfør af lov nr. 825 af 13. juni 1965, hvori der gives tilladelse til »indførsel af tobaksvarer i mængder på over 4 kg på det statslige monopolområde efter tilladelse fra myndighederne«.

b) Vedrørende det andet og tredje spørgsmål

De tiltalte i hovedsagen Manghera m.fl. har anført, at selv om Domstolen endnu ikke udtrykkeligt har udtalt sig om problemet om den direkte virkning af artikel 37, stk. 1, har generaladvokaten indtaget

en positiv holdning hertil i sagen SAIL. Desuden er der klar enighed i teorien.

Artikel 37 bør læses således: a) »enhver forskelsbehandling er udelukket fra overgangsperiodens udløb . . .«, b) »med henblik herpå tilpasser medlemsstaterne gradvis . . .«. Sætningen under a) indeholder den klarhed og bestemthed, som ifølge fællesskabsretspraksis er nødvendig for at anerkende traktatreglers direkte virkning.

Artikel 37 er også »klar«, når henses til dens ubetingede indhold. I modsætning til hvad der gælder for de andre bestemmelser om afskaffelse af andre hindringer for de fri varebevægelser, indeholder traktaten ingen tvangsforanstaltninger for manglende overholdelse af tempoet for afskaffelsen af de restriktioner, som monopolet medfører. I traktaten lægges der »en sidste frist« til grund.

Desuden giver artikel 37 ikke Kommissionen nogen særlig normativ kompetence, men denne kan kun udfærdige »henstillinger«. En grundig undersøgelse afslører, at forbudene mod monopoler er lige så strenge og absolutte som forbudene i artiklerne 9-35.

Selve formuleringen af reglen vidner om en særlig klar politisk vilje (udelukkelse af enhver forskelsbehandling), som ifølge generaladvokaten i sagen SAIL udtrykker et »ufravigeligt påbud«. Endelig kan denne ufravigelighed måles på, at artikel 37, stk. 2 omfatter et kompleks af de mest forskelligartede tilfælde.

Kommissionen har anført, at Domstolen allerede har statueret, at artikel 37, stk. 2 har direkte virkning (sag 6/74, Sml. 1974, s. 1141). Stk. 2 adskiller sig dog kun fra stk. 1 for så vidt angår tidspunktet, hvor den i artiklen nævnte forpligtelse er blevet bindende.

Hvis ikke artikel 37, stk. 1 havde en sådan direkte virkning, ville produkter under artikel 30 og under artikel 37 ikke være ligestillet, hvad angår de frie varebevægelser. Medlemsstaterne ville således kunne oprette nye monopoler, forsynet med enerettigheder, og berøve private de garantier, som den direkte virkning af bestemmelserne i artikel 30 giver. Man må også tage de sidste udviklinger i retspraksis i betragtning (sag 48/74, Sml. 1974, s. 1383), hvoraf det fremgår, at det ikke var ved iværksættelsen af den fælles ordning for råtobak, som var kommet i stand på et senere tidspunkt end overgangsperiodens udløb, at de franske og italienske monopoler for tobaksvarer skulle tilpasses (som Kommissionen har givet udtryk for under henvisning til bestemmelserne i artikel 34, stk. 4, men senest den 1. januar 1970, altså fra overgangsperiodens udløb.

Endvidere må det tages i betragtning, at selv om et monopol i en oprindelig medlemsstat ikke var blevet tilpasset ifølge artikel 37, kunne eneret til import efter den 1. januar 1970 ikke længere gøres gældende over for private, for så vidt angår produkter fra landet selv eller fra Fællesskabets øvrige medlemslande.

Den italienske regering har anført at forpligtelsen til at tilpasse de statslige handelsmonopoler klart har præg af en programerklæring, for så vidt som bestemmelsen ikke engang angiver de nærmere retningslinjer for denne tilpasning. Det er inden for grænsen af denne fortolkning, at forbudet mod opretholdelse af forskelsbehandling synes at have direkte virkning, og det samme gælder for forbudet mod indførsel af nye diskriminerende foranstaltninger i stk. 2 i samme artikel. Opretholdelsen af eneret til import er ikke en forbudt forskelsbehandling. En anden fortolkning indebærer afskaffelse af monopolet selv, hvad der strider mod både ånd og bogstav i artikel 37, stk. 1.

c) Vedrørende det fjerde spørgsmål

De tiltalte i hovedsagen Manghera m.fl. har anført, at man for at forstå artikel 37, stk. 1 må sammenholde den med traktatens artikel 8. Hvis fristen i den første af disse bestemmelser skulle have været forlænget ud over den normale overgangs-

periodes udløb, havde den anden måttet ændres ved anvendelse af den i artikel 236 foreskrevne procedure, som ingen af de i artikel 189 anførte retsakter og endnu mindre Rådets resolution af 21. april 1970 kan erstatte.

Med hensyn til karakteren af denne resolution må man tage i betragtning, at de to nævnte forslag i EFT stammer fra de pågældende to stater som sådanne og at Rådet besluttede at medtage disse erklæringer i mødereferatet fra 21. april 1970. Det drejer sig altså om et løfte fra to stater, som ikke havde opfyldt deres forpligtelser, om at udbedre situationen inden for en vis frist. De andre staters tilslutning viste sig i det højeste som en godkendelse fra en fællesskabsinstitution.

Rådet har anført, at spørgsmålet faktisk må deles i to.

Det første er spørgsmålet, om Rådets resolution af 21. april 1970 har ændret artikel 37, stk. 1 i traktaten. Rådet har imidlertid ved udstedelsen af ovennævnte resolution ikke på nogen måde ønsket at ændre rækkevidden af disse bestemmelser. Rådets beføjelser følger alene af traktaten. Artikel 37 tildeler det ikke nogen beslutningskompetence. Netop derfor tilstillede Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 235 den 4. juli 1967 Rådet et forslag til forordning og dernæst den 18. juli 1969 et ændringsforslag om de statslige handelsmonopoler for tobaksvarer. Rådet vedtog ikke den foreslåede forordning, men resolutionen af 21. april 1970 som i punkt 2 foreskriver ophævelse af eneret til import senest den 1. januar 1976.

Rådet besluttede ved vedtagelsen at optage en erklæring i mødereferatet, som præciserede, at »bestemmelserne i denne resolution foregriber ikke på nogen måde anvendelsen af EØF-traktatens artikel 37«, og tilkendegav hermed, at den ikke havde noget ønske om at påvirke anvendelsen og fortolkningen af denne artikel.

Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Rådets resolution medfører bortfald af et monopols eneret til import fra 1. januar 1976. Imidlertid kan den pågældende resolution ikke have en sådan virkning, hvilket følger såvel af dens karakter som af dens formål. Resolutionen er politisk. Den er ikke beregnet på at have retsvirkninger, og der kan heller ikke udledes nogle heraf. I sådanne retsakter (jf. Domstolens domme i de forenede sager 90 og 91/63, Sml. 1954-64, s. 555, og dommene i sagerne 9/73 og 10/73, Sml. 1973, henholdsvis s. 1161 og 1195), udtrykker Rådet sin vilje med henblik på eventuelle fremtidige foranstaltninger, som det selv kan gennemføre ved de beføjelser, som traktaten tildeler det eller snarere med henblik på foranstaltninger, som medlemsstaterne eller visse af dem skal foretage. En sådan retsakt kan som i denne sag indebære politiske forpligtelser, som medlemsstaterne påtager sig, eller som pålægges dem af Rådet; den kan derimod ikke under nogen omstændigheder ændre retsstillingen i Fællesskabets retsorden og langt mindre i medlemsstaternes nationale retsorden.

Resolutionens første stykke består i en forpligtelse for regeringerne i de to medlemsstater, som opretholder statslige handelsmonopoler, til at træffe alle de nødvendige forholdsregler til ophævelse af den forskelsbehandling, der følger af dette monopol. I andet stykke siges det, at ophævelse af eneret til import skal være sket senest den 1. januar 1976.

Rådet har ved vedtagelsen af disse bestemmelser tydeligt forudsat, at afskaffelsen af eneret til import, som det fastsatte til senest den 1. januar 1976, ikke automatisk kunne være sket den 1. januar 1970 i medfør af traktaten.

Resolutionen er vedtaget i forbindelse med undersøgelse af et forslag fra Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 235. Anvendelsen af artikel 37 er ikke herved berørt. Formålet med resolutionens andet stykke er herefter ikke at fastsætte regler for monopolerne (hverken i medfør af eller ved ændring af traktatens artikel 37, men på det politiske

plan at angive, hvorledes de pågældende medlemsstater og i givet fald Rådet skal forholde sig på dette område. Resolutionen indeholder altså en politisk forpligtelse for den italienske regering til at træffe alle de nødvendige forholdsregler til ophævelse af den forskelsbehandling, der følger af monopolet, og udtrykker Rådets vilje og, for så vidt det angår den, den italienske regerings forpligtelse til at afskaffe eneret til import den 1. januar 1976. Dette andet stykke hverken har eller kan have direkte virkning for monopolordningen i Italien. Der kræves ikke nogen yderligere fællesskabsforanstaltning, men nationale foranstaltninger til dets gennemførelse i den italienske retsorden, som den italienske regering er politisk forpligtet til at træffe i rette tid.

Kommissionen har anført, at resolutionen på grund af traktatens artikler 4, stk. 1, andet afsnit og 145 og 236 ikke på nogen måde kan ændre rækkevidden af artikel 37.

Den italienske regering har ligeledes understreget, at Rådet, såvel på grund af betragtningerne i traktatens artikler 4, stk. 1, 145 og 236 om Fællesskabets institutioner, som den omstændighed at traktatens artikel 37 ikke i sig selv tildeler det nogen særlig bemyndigelse, ikke har nogen kompetence til at ændre rækkevidden af denne artikel. Det har heller ikke bemyndigelse til at anordne, at eneret til import skal være afskaffet fra 1. januar 1976.

Resolutionen af 21. april 1970 og de forpligtelser, som den franske og italienske regering i medfør heraf har påtaget sig, udgør kun politiske handlinger, som er uden egentlige retsvirkninger. Et yderligere argument til støtte for den italienske regerings opfattelse findes i den omstændighed, at når Rådet og de pågældende regeringer blev enige om at afskaffe eneret til import før den 1. januar 1976, var grunden hertil, at afskaffelsen af denne eneret efter deres mening ikke allerede var en forpligtelse, som i henhold til artikel 37, stk. 1 skulle opfyldes før den 1. januar 1970;

De tiltalte i hovedsagen, Manghera m.fl., repræsenteret af advokaterne Ubertazzi og Capelli, Milano, den italienske regering, repræsenteret af vicestatsadvokat Braguglia, Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af hr. Fornasier som befuldmægtiget og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, hr. Marchini-Camia, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. november 1975.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 13. januar 1976.

Præmisser

1 Ved kendelse af 30. juni 1975, indgået til Domstolen den 7. juli samme år har forundersøgelsesdommeren (Giudice istruttore) ved byretten i Como i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 37, stk. 1 i EØF-traktaten og af Rådets resolution af 21. april 1970 om nationale monopoler af erhvervsmæssig karakter for tobaksvarer (EFT-specialudgave, 2. serie (IX), s. 36; org. ref. JO C 50 af 28. 4. 1970, s. 2).

2 I sagen for den nationale dommer er der spørgsmål om anvendelse af den italienske straffelov på faktiske omstændigheder, der udgør en overtrædelse af de retsregler, hvorefter det statslige tobaksmonopol har eneret til import.

3 Det første spørgsmål er, om EØF-traktatens artikel 37, stk. 1 skal fortolkes således, at handelsmonopolet den 31. december 1969 (tidspunktet for overgangsperiodens udløb) skulle være tilpasset således, at det ikke længere var muligt at diskriminere eksportører fra Fællesskabet, således at eneretten til import i forhold til de øvrige medlemsstater bortfaldt fra den 1. januar 1970.

4 I henhold til artikel 37, stk. 1 tilpasser medlemsstaterne gradvis de statslige handelsmonopoler, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket;

5 uden at kræve afskaffelse af nævnte monopoler foreskriver denne bestemmelse betingelsesløst, at de skal tilpasses således, at den anførte forskelsbehandling er udelukket fra overgangsperiodens udløb.

6 Fortolkningen af artikel 37, stk. 1 for så vidt angår indhold og omfang af den dér påbudte tilpasning må ske ud fra bestemmelsens sammenhæng med artiklens øvrige stykker og dens placering i forhold til traktatens øvrige bestemmelser;

7 denne artikel hører under afsnittet om frie varebevægelser og mere specielt under kapitel 2 om ophævelse af de kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne; den omfatter ethvert organ gennem hvilket en medlemsstat ikke blot direkte men også indirekte kontrollerer, leder eller øver følelig indflydelse på import eller eksport mellem medlemsstaterne;

8 desuden forpligter artikel 37, stk. 2 medlemsstaterne til fra overgangsperiodens begyndelse at undlade enhver foranstaltning, som kan begrænse rækkevidden af de artikler, der angår afskaffelse af told og kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne; videre bestemmer artikel 37, stk. 3, at de i artiklens første stykke foreskrevne foranstaltninger skal tilpasses den i artiklerne 30-34 anførte ophævelse af kvantitative restriktioner for de samme varer;

9 det fremgår af disse bestemmelser og af deres opbygning, at den i stk. 1 pålagte forpligtelse skal sikre overholdelsen af den grundlæggende regel om de frie varebevægelser i det samlede fællesmarked, især ved at kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem medlemsstaterne ophæves;

10 denne målsætning ville ikke kunne gennemføres, hvis der i en medlemsstat med et handelsmonopol ikke var sikret fri bevægelighed for andre medlemsstaters tilsvarende varer som for varer, der falder ind under statsmonopolet;

11 i øvrigt har også Rådet i resolutionen af 21. april 1970 om nationale monopoler af erhvervsmæssig karakter for tobaksvarer henvist til forpligtelsen til at ophæve eneret til import og engroshandel af tobaksvarer;

12 det pågældende monopols eneret til import af forarbejdede varer er altså i forhold til Fællesskabets eksportører en sådan forskelsbehandling, som er forbudt i medfør af artikel 37, stk. 1;

13 herefter må det første spørgsmål besvares således, at EØF-traktatens artikel 37, stk. 1 skal fortolkes på den måde, at ethvert statsligt handelsmonopol fra den 31. december 1969 skulle være tilpasset sådan, at dets eneret til import fra de øvrige medlemsstater var bortfaldet.

14 Det andet spørgsmål er, om traktatens artikel 37, stk. 1 har direkte virkning, og om den har skabt subjektive rettigheder for private, som de nationale domstole skal beskytte.

15 Det er en klar forpligtelse, der blot er suspensivt betinget, at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår skal være udelukket ved overgangsperiodens udløb;

16 der er fra overgangsperiodens udløb ikke længere knyttet nogen betingelse til denne forpligtelse, dens gennemførelse og virkning er heller ikke betinget af nogen retsakt hverken fra Fællesskabet eller fra medlemsstaterne, og den er efter sit indhold egnet til at kunne påberåbes af medlemsstaternes statsborgere for de nationale domstole.

17 Det tredje spørgsmål er, om dette medfører, at varer, der var omfattet af det ved lov nr. 907 af 27. juli 1942 indførte tobaksmonopol, med hjemmel i traktatens artikel 37, stk. 1 efter den 1. januar 1970 kunne importeres til Italien fra lande i Fællesskabet af andre retssubjekter end monopolet mod erlæggelse af de afgifter, der gælder for de pågældende varer;

18 da dette spørgsmål vedrører fællesskabsrettens anvendelse snarere end dens fortolkning hører det under den nationale ret.

19 Det fjerde spørgsmål er, om Rådets resolution af 21. april 1970 kan ændre traktatens artikel 37, stk. 1, og om resolutionen, såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er bindende for medlemsstaterne i den forstand, at importen af de varer, der er omfattet af monopolet, umiddelbart og uden yderligere foranstaltninger fra Fællesskabet er fri og tobaksmonopolets eneret bortfaldet.

20 Ovennævnte resolution bestemmer, at »de franske og italienske regeringer forpligter sig til at tage alle de nødvendige forholdsregler til ophævelse af forskelsbehandling, der følger af nationale monopoler af erhvervsmæssig karakter. Ophævelse af eneret til import og engroshandel skal være sket senest den 1. januar 1976«.

21 Ovennævnte resolution, som i det væsentlige er udtryk for Rådets og den franske og italienske regerings politiske vilje til at afslutte en tilstand, som strider mod artikel 37, stk. 1, kan ikke skabe retsvirkninger, der kan gøres gældende over for de retsundergivne; især kan den i resolutionen nævnte frist ikke gælde frem for den, der er nedfældet i traktaten;

22 det fjerde spørgsmål må derfor besvares benægtende.

Vedrørende sagsomkostningerne

23 De udgifter, der er afholdt af EF-Kommissionen, som har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er blevet forelagt den af forundersøgelsesdommeren ved byretten i Como ved kendelse af 30. juni 1975, for ret:

1. **EØF-traktatens artikel 37, stk. 1 skal fortolkes på den måde, at ethvert statsligt handelsmonopol fra den 31. december 1969 skulle være tilpasset sådan, at dets eneret til import fra de øvrige medlemsstater var bortfaldet.**

2. **Fra overgangsperiodens udløb kan artikel 37, stk. 1 påberåbes af medlemsstaternes statsborgere for de nationale domstole.**

3. **Rådets resolution af 21. april 1970 ændrer ikke artikel 37, stk. 1.**

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 13. JANUAR 1976 [1]

Høje Ret.

Denne sag skyldes, at der i Italien findes et statsmonopol for tobak. Dette monopol indehaves af et organ, som kaldes »administrazione autonoma dei monopoli di stato« (eller »AAMS«). Hjemmelen for monopolet er lov nr. 907 af 17. juni 1942, som gav AAMS eneret til fremstilling og forarbejdning, indførsel og salg af

1 — Oversat fra engelsk.