FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 26. maj 1988 *

Høje Domstol.

1. Under nærværende sag har Kommissionen, støttet af regeringen for Kongeriget Nederlandene, anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser, dels efter artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 72/464/EØF [1] af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak, bortset fra omsætningsafgift, dels efter EØF-Traktatens artikel 30.

2. Endvidere er der nedlagt påstand om, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 171 ved ikke at have truffet de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde Domstolens dom af 21. juni 1983.

3. I nævnte dom i sag 90/82 [2] fastslog Domstolen, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten, da det ikke efter den daværende lovgivning i Frankrig var muligt for fabrikanter eller importører selv frit at fastsætte detailsalgspriserne for forarbejdet tobak.

4. De daværende franske retsforskrifter var indeholdt i lov nr. 76-448 af 24. maj 1976 om tilpasning af monopolet for forarbejdet tobak [3] og i anordning nr. 76-1324 af 31. december 1976 om salg og beskatning af forarbejdet tobak [4].

5. Ifølge artikel 10 i anordning nr. 76-1324 som var udstedt til gennemførelse af artikel 6 i lov nr. 76-448, skulle detailsalgspriserne for tobak fastsættes ved bekendtgørelse udstedt af økonomi- og finansministeren.

6. Den 24. januar 1985 offentliggjorde den franske regering en meddelelse [5], hvis formål var dels at sikre opfyldelse af Domstolens dom af 21. juni 1983, dels at skabe fri fastsættelse af priserne i detailleddet og samtidig at varetage nødvendige hensyn til den priskontrolordning, der havde været i kraft i Frankrig siden 1945. Meddelelsen var udstedt efter forudgående forhandlinger med Kommissionen og vedrørte nærmere proceduren for fastsættelse af detailsalgspriser for forarbejdet tobak. Den medførte ingen ændringer i den bestående lovgivning, men indeholdt retningslinier for, hvorledes gældende regler skulle anvendes, og hvilken procedure der skulle følges fremover.

7. Meddelelsen indeholdt bl. a. følgende bestemmelser:

a) priser for varer, der første gang blev bragt på markedet i Frankrig, skulle fremover meddeles myndighederne to måneder før, de blev udbudt til salg;

* Oversat fra portugisisk.

1 — JO L 303 af 31.12.1972, s. 1.

2 — Kommissionen mod Den Franske Republik, Sml. 1983, s. 2011, 2032.

3 — JORF af 25.5.1976, s. 3083.

4 — JORF af 7.1.1977, s. 189.

5 — JORF af 24.1.1985, s. 1026.

b) for de varer, der allerede var bragt på markedet i Frankrig, skulle detailsalgspriserne fastsættes på grundlag af de prislister, der var udarbejdet efter samråd mellem fabrikanter, importører og de franske myndigheder, og skulle anmeldes til Generaldirektoratet for Konkurrence og Forbrug af de pågældende fabrikanter eller importører senest på datoen for deres anvendelse, hvorefter de skulle offentliggøres i Den Franske Republiks Lovtidende ved bekendtgørelse fra ministeren for økonomi, finanser og budget.

8. Kommissionen antog, at meddelelsen efter sin ordlyd var egnet til at opfylde EF-rettens krav, således som Domstolen havde fortolket disse i dom af 21. juni 1983, idet de franske myndigheder efter meddelelsen tilsyneladende ville godkende de detailsalgspriser, som var anmeldt af fabrikanter eller importører.

9. Flere erhvervsdrivende klagede imidlertid til Kommissionen over, at det franske ministerium havde afslået at godkende de nyanmeldte detailsalgspriser under henvisning til den generelle politik til begrænsning af prisstigninger, som blev ført i Frankrig.

10. Herved blev Kommissionen opmærksom på, at den franske regering i modsætning til, hvad Kommissionen havde antaget, fortolkede meddelelsen på en måde, som Kommissionen fandt var i strid med EF-retten.

11. Problemet i den foreliggende sag er således i det væsentlige, om de ændringer i den franske lovgivning, der blev indført efter afsigelsen af dommen af 21. juni 1983, er af en sådan art, at EF-rettens krav til fastsættelse af detailsalgspriser for forarbejdet tobak kan anses for opfyldt.

12. Jeg skal i det følgende gennemgå de argumenter, parterne har fremført under de enkelte søgsmålsgrunde.

1. Tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464/EØF

13. Direktivets artikel 5, stk. 1, bestemmer, at »fabrikanter og importører fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer«. Denne bestemmelse kan dog ikke hindre »anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser«.

14. For at kunne vurdere, om den franske ordning er i strid med denne bestemmelse, er det nødvendigt at sammenholde bestemmelsens to afsnit, og herunder navnlig tage stilling til, hvilken betydning der bør tillægges det dobbelte forbehold i bestemmelsens andet punktum vedrørende anvendelse af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af de fastsatte salgspriser i grossistleddet, hvilket spørgsmål Domstolen behandlede i dommen i sag 90/82.

15. Domstolen fastslog nemlig i dommen af 21. juni 1983 (jfr. præmis 20), at »disse forbehold skal fortolkes således, at deres indhold bringes i overensstemmelse med bestemmelsen om, at fabrikanten eller importøren frit fastsætter salgsprisen, for så vidt som denne bestemmelse på det af direktivet omhandlede område er et udtryk for princippet om frie varebevægelser under normale konkurrencevilkår, som anført i direktivets præambel«.

16. Domstolen fastslog videre i dommen (jfr. præmis 23), at udtrykket »overholdelse

af fastsatte priser«, når det anvendes i forbindelse med en ordning for tobaksafgifter, »skal forstås som angivende en pris, som — når den først er blevet fastsat af fabrikanten eller importøren og er blevet godkendt af det offentlige — er pålagt som bindende maksimalpris og som sådan skal overholdes af alle led i forhandlerkæden frem til salget til forbrugeren«.

17. I dommen af 16. november 1977[6] i sag Inno mod ATAB, som er endnu mere udtrykkelig på dette punkt, antog Domstolen, at direktivets artikel 5, stk. 1, ikke afskærer medlemsstaterne fra at fastsætte en bestemt salgspris i detailleddet for importerede eller indenlandsk fremstillede tobaksvarer, forudsat prisen fastsættes frit af fabrikanten eller importøren.

18. Som det fremgår af førnævnte dom (Kommissionen mod Den Franske Republik, 90/82, præmis 25), er der således »ikke efter direktivets opbygning nogen modstrid mellem bestemmelsen om, at fabrikanten eller importøren fastsætter prisen, og den beføjelse med hensyn til at påse overholdelsen af bindende priser, som er forbeholdt medlemsstaterne«, idet den bindende pris »er den samme som den importpris, som er fastsat af fabrikanten eller importøren«, og herudover blot godkendt af staten, hvorved den bliver bindende for enhver erhvervsdrivende.

19. Kommissionen erkender, at der er fri prisdannelse for forarbejdet tobak, som første gang bringes på markedet i Frankrig, men at fabrikanter eller importører ikke selv frit kan fastsætte priserne på produkter, der allerede er i omsætning, efter den fortolkning, de franske myndigheder anlægger af den nævnte, offentliggjorte meddelelse. Sådan som ordningen administreres i Frankrig finder Kommissionen, at engrossalgsprisen — der må betragtes som producentens eller importørens vederlag — helt og holdent afhængig af de afgørelser, der — uden undtagelse — træffes af den franske stat. På den ene side er den afhængig af detailsalgsprisen, der fastsættes i henhold til lov nr. 74-448 og anordning nr. 76-1324, og på den anden side af salgsmargenen (som i 1976 blev fastsat til 8% af detailsalgsprisen) samt de påhvilende afgifter (forbrugs- og meromsætningsafgift). Engrossalgsprisen afhænger således direkte af forskellen mellem disse to priser, som producenter og grossister ikke har nogen indflydelse på. Efter den nederlandske regerings beregninger udgør denne forskel omkring 18% af detailsalgsprisen (hvilket den franske regerings sagkyndige har erklæret sig enig i under den mundtlige forhandling).

20. Denne ordning har efter Kommissionens opfattelse medført, at fabrikanterne i de andre medlemsstater er blevet afskåret fra at opnå en engrossalgspris, der er tilstrækkelig høj til at dække deres produktionsomkostninger. Kommissionen støtter sin opfattelse på tilgængelige statistiske oplysninger vedrørende udviklingen i engrospriser og produktionsomkostninger i Frankrig og i Nederlandene, hvorved Kommissionen har taget fornødent hensyn til svingninger i valutakurserne inden for Det Europæiske Monetære System (EMS).

21. Den franske regering har ikke bestridt, at den foretager indgreb i fastsættelsen af detailsalgspriserne for de produkter, der i forvejen er i omsætning på det franske marked, og i fastsættelsen af detaillistmargenen samt afgiften. Den anfører imidlertid, at den ikke griber ind i fastsættelsen af salgsprisen og dermed heller ikke i grossistens / importørens salgsmargen. Det er således kontrahenterne selv, der ved forhandling afgør,

6 — Sag 13/77, Sml. 1977, s. 2115, 2149, præmis 64.

hvor stor en andel engrosprisen og grossistens / importørens margen kommer til at udgøre af detailsalgsprisen. Der findes følgelig forskellige importmargener og engrossalgspriser på det franske marked, afhængig af de enkelte importører og parternes aftale.

22. Man kommer ikke udenom, at den franske regerings forklaringer på dette punkt er helt utilstrækkelige.

23. Ifølge artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464/EØF kan fabrikanter og importører selv *frit fastsætte* de *maksimale detailsalgspriser* for produkter af forarbejdet tobak. Bortset fra påhvilende afgifter er de offentlige myndigheders beføjelser i forbindelse med prisfastsættelsen efter denne bestemmelse som tidligere nævnt begrænset til en godkendelse af de af fabrikanterne eller importørerne i forvejen frit fastsatte priser.

24. Et sådant princip om fri prisdannelse skal, inden for en sektor, der er underlagt omfattende statsindgreb, det være sig i form af omfattende afgiftsbyrder eller eksisterende fabrikations- eller distributionsmonopoler, navnlig bidrage til at sikre, at det fælles marked kan fungere i overensstemmelse med sin hensigt ved at fjerne »de faktorer, der kan udgøre en hindring for de frie bevægelser og virke fordrejende på konkurrencevilkårene såvel nationalt som på fællesskabsplan« (jfr. direktivets tredje betragtning).

25. Den franske ordning opfylder ikke fuldt ud disse forudsætninger.

26. Den forhandlings- og kontraktfrihed, der tilkommer fabrikanter, importører og grossister, er nemlig stærkt begrænset efter den franske ordning, da disse er henvist til at dele det beløb, der fremkommer, efter at salgsmargenen i detailledet og de påhvilende afgifter er fradraget i detailsalgsprisen. Denne pris fastsættes således direkte af økonomi- og finansministeren.

27. Som den franske regerings befuldmægtigede til sidst erkendte under den mundtlige forhandling, har fabrikanter og importører altså den begrænsede frihed, at de kan dele kagen, men ikke selv fastsætte dennes størrelse (dvs. detailsalgsprisens maksimale størrelse), hvilket burde være tilfældet.

28. Når de franske myndigheder således direkte fastsætter forbrugerprisen på forarbejdet tobak, nøjes de ikke med at godkende den pris, som frit bestemmes af fabrikanter eller importører, men overskrider i kraft af deres indgreb i den fri prisfastsættelse klart de beføjelser, de har fået tillagt med henblik på at sikre »overholdelse(n) af (de) fastsatte priser«.

29. Kan sådanne indgreb antages at være begrundet i anvendelsen af Frankrigs nationale lovgivning om »kontrol med prisniveauet«?

30. Den franske regering har gjort gældende, at dette er tilfældet, og har herved henvist til, at man inden for sektoren for forarbejdet tobak bør undgå en brat overgang fra en ordning med bindende salgspriser til en ordning, hvor fabrikanter eller importører frit fastsætter de maksimale priser, idet dette ville få uheldige konsekvenser for kontrollen med den inflatoriske udvikling.

31. Af denne grund iværksatte de franske myndigheder en plan for gradvis frigivelse af priserne inden for tobakssektoren, hvorved man tog behørigt hensyn til de økonomiske virkninger af en sådan ordning og til de herskende konkurrencevilkår inden for tobakssektoren.

32. Denne proces bør ifølge den franske regering ses som led i udviklingen af den generelle priskontrolordning, som stadig er i kraft i Frankrig. Denne ordning blev i slutningen af 1982 ændret fra den generelle prisstopordning, der havde været i kraft siden 1945, til en »prisrammeordning«, som siden hen blev gradvis tillempet (og senere afskaffet) inden for de sektorer, hvor der efter den franske regerings opfattelse rådede en så tilstrækkeligt effektiv konkurrence mellem virksomhederne, at denne på grund af sin regulerende virkning på prisudviklingen overflødiggjorde specielle kontrolforanstaltninger.

33. Efter tidsplanen for den gradvise frigivelse af priserne inden for tobakssektoren skulle priskontrollen og indgreb i prisdannelsen være ophævet senest i 1989.

34. I mellemtiden er samtlige priskontrolforanstaltninger med virkning fra den 1. januar 1987 blevet afskaffet inden for alle sektorer, bortset fra visse sjældne produkter og tjenesteydelser, herunder forarbejdet tobak.

35. Den franske regering har gjort gældende, at de franske lovforskrifter fra 1976 blot udgjorde foranstaltninger til at sikre, at det generelle princip for priskontrol, som blev indført i 1945, også blev indført inden for tobakssektoren. Formålet med meddelelsen af 24. januar 1985 var at indhente prisefterslæbet og udligne de forskelle, man tidligere havde kunnet konstatere.

36. Jeg finder ikke, at den franske regerings argumentation har fornødent grundlag.

37. Domstolen fastslog således allerede i sin tidligere dom i sagen mod Frankrig (sag 90/82, præmis 21), at udtrykket »kontrol med prisniveauet« i direktivets artikel 5, stk. 1, andet punktum, »ikke (kan) fortolkes som et forbehold om, at medlemsstaterne har et frit skøn med hensyn til at fastsætte tobaksprisen, idet udøvelsen af en så vid beføjelse i praksis ville ophæve enhver tilsigtet virkning af princippet om den frie prisfastsættelse som anført i artikel 5, stk. 1«. I samme dom fastslog Domstolen, at det »følger af den almindelige betydning af ordet 'kontrol' såvel som af en sammenligning mellem de forskellige sproglige versioner af dirketivet, hvoraf flere omtaler 'prisniveauet', at udtrykket 'kontrol med prisniveauet' ikke kan sigte til andet end nationale lovgivninger af generel art, som har til formål at bekæmpe prisstigninger« (jfr. dommens præmis 22).

38. Ingen af disse betingelser fremgår at være opfyldt i Frankrig.

39. For det første fortsatte de franske myndigheder, selv efter udstedelsen af førnævnte meddelelse i januar 1985, med at foretage skønsmæssige indgreb i fastsættelsen af detailsalgspriserne, idet myndighederne trods den samrådsprocedure, der er fastsat i meddelelsen, kan fastsætte priserne på et andet niveau, end det ønskes af fabrikanter eller importører. Til illustration heraf har Kommissionen fremdraget flere konkrete eksempler på tilfælde fra såvel tiden før som efter afsigelsen af Domstolens dom af 21. juni 1983, hvor myndighederne afslog at godkende de af importører anmeldte prisforhøjelser. Det sidste af de konkrete tilfælde, Kommissionen har fremdraget, fandt sted efter, at meddelelsen af 24. januar 1985 var blevet offentliggjort.

40. For det andet kan regeringen ikke i fuld alvor hævde, at de omhandlede indgreb blev foretaget som led i »nationale lovgivninger af generel art, som har til formål at bekæmpe prisstigninger«.

41. De franske bestemmelser må derimod anses for at udgøre en speciel ordning for tobakssektoren, som Domstolen kendte ulovlig allerede i 1983, hvor der stadig gjaldt en prisstopordning inden for samtlige sektorer.

42. Meddelelsen fra 1985 indebar ikke nogen væsentlig ændring af situationen, da den blot gav fabrikanter og importører mulighed for selv frit at fastsætte priserne på de nye produkter. For alle andre produkters vedkommende blev der som tidligere nævnt alene givet de erhvervsdrivende mulighed for at drøfte engrossalgsprisernes niveau og distributørens margen, men ikke for selv at fastsætte detailsalgspriserne, som myndighederne trods den indførte samrådsprocedure alene kunne ændre.

43. Som anført af Kommissionen er importerede produkter ikke generelt undergivet tilsvarende kontrolforanstaltninger. Selv før den generelle priskontrolordning blev ophævet den 1. december 1986, gjaldt ordningen udelukkende for fastsættelse af import- og salgsmargenen for importerede produkter og ikke for fastsættelsen af selve prisen på de importerede produkter. Det forholder sig anderledes for tobaksprodukter, idet den efter udstedelsen af meddelelsen af 1985 herfor gældende ordning ikke havde den generelle karakter, som kræves, for at den kan anses for lovlig efter direktivets artikel 5, stk. 1.

44. Dette indebar, som Kommissionen med rette har fremhævet, at tobakssektoren ikke blot blev unddraget virkningerne af valutakursernes justering inden for Det Europæiske Monetære System, men også at priserne steg betydeligt mindre inden for tobakssektoren end det normalt var tilfældet efter det generelle prisindeks. På tidspunktet for sagens anlæg var der således en forskel på omkring 10% mellem priserne på forarbejdet tobak og andre priser, selv om tobakspriserne ved en fravigelse af den generelle kontrolordning var blevet forhøjet i to omgange, uden at fabrikanter eller importører havde haft mulighed for at drage fordel af den større margenen, som opstod ved, at de sociale sikringsbidrag, som hidtil havde været indkalkuleret i detailsalgspriserne, var blevet ophævet i juli 1984.

45. Den 1. december 1986 blev den generelle priskontrolordning i Frankrig afskaffet. Den hidtil gældende interventionsordning for tobaksprodukter blev imidlertid opretholdt, idet de franske myndigheder stillede i udsigt, at den ville blive gradvis ophævet og endeligt afskaffet senest i 1989.

46. Prisfrigivelsen i december 1986 skete på et tidspunkt, da den begrundede udtalelse forud for stævningens indgivelse i denne sag allerede var blevet afgivet. Der er altså ikke grund til at tage hensyn hertil ved afgørelsen af, om der er begået et traktatbrud.

47. Den nye generelle prisordning gjorde det imidlertid blot endnu klarere, at EF-rettens bestemmelser var tilsidesat inden for tobakssektoren, idet der ikke fandtes nogen objektive grunde til støtte for at opretholde en priskontrolordning for tobakssektoren, som allerede var opgivet inden for de andre sektorer.

48. Dette resultat modsiges ikke af nogen af de grunde, som den franske regering har fremført.

49. Vanskelighederne i forbindelse med afskaffelsen af den tidligere ordning kan således ikke begrunde tilsidesættelsen af direktivet fra 1972, som burde have været omsat til

national ret senest den 1. juli 1973, og kan heller ikke retfærdiggøre, at Den Franske Republik endnu ikke mere end to år efter Domstolens dom (beregnet fra perioden inden sagsanlægget) undlod at træffe foranstaltninger til at sikre en fuldstændig opfyldelse af dommen.

50. Endvidere er argumentet om tobaksvarernes specifikke karakter i modstrid med Domstolens krav om, at de nationale retsforskrifter til bekæmpelse af prisstigninger skal være af generel art for at udgøre lovlige indskrænkninger i princippet om, at fabrikanter og importører selv frit kan fastsætte priserne.

51. Hvad angår argumentet om beskyttelsen af statens fiskale interesser og nødvendigheden i at bekæmpe tobaksmisbrug, har Domstolen i førnævnte dom af 21. juni 1983, 90/82, jfr. præmis 29) afvist, at sådanne hensyn kan retfærdiggøre de franske myndigheders handlemåde.

52. Den franske regering kan heller ikke unddrage sig fuldstændig opfyldelse af sine forpligtelser efter EF's direktiver under henvisning til private virksomheders eventuelle overtrædelse af Traktatens artikel 85.

53. Endelig kan den konkurrencemæssige situation inden for den pågældende sektor eller eventuelle forsyningsvanskeligheder heller ikke retfærdiggøre den anførte handlemåde.

54. Følgelig kan den franske ordning for fastsættelse af priser på forarbejdet tobak ikke begrundes med henvisning til direktivets bestemmelse om anvendelse af »nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet«.

55. Den omhandlede ordning gælder i øvrigt ikke engang generelt inden for tobakssektoren, idet den tillader fri prisfastsættelse på de nye produkter, der bringes på markedet.

56. Som antaget af Domstolen i førnævnte dom i sag 90/82 (jfr. præmis 26) er »den beføjelse, som den franske lovgivning har tildelt regeringen til at fastsætte priserne for forarbejdet tobak, ... uforenelig med fællesskabsretten, for så vidt som den — gennem ændring af de salgspriser, som er fastsat af fabrikanten eller importøren — åbner mulighed for at gribe ind i konkurrenceforholdene mellem importeret tobak og tobak markedsført af det nationale monopol«.

57. Som fastslået af Domstolen i en anden sag, men stadig inden for området vedrørende afskaffelse af hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne[7], er det væsentligt, at hver enkelt medlemsstat gennemfører direktiverne på en sådan måde, at den med direktivet tilsigtede retsstilling er klar og entydig. Som tidligere anført opfylder den i sagen omhandlede meddelelse af 24. januar 1985 imidlertid ikke dette krav.

2. Tilsidesættelse af Traktatens artikel 30

58. Vedrørende dette anbringende har Kommissionen anført, at den franske priskontrolordning for forarbejdet tobak er i strid med Traktatens artikel 30, da ordningen ikke fremmer afsætningen af importerede produkter, men kun tager hensyn til forholdene på det franske marked, hvorved fabrikanter fra de andre medlemsstater afskæres fra at lade de forøgede produktions-

7 — Dom af 6. maj 1980 i sag 102/79, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1473, 1486, præmis 11.

omkostninger slå igennem på importpriserne i Frankrig.

59. Kommissionen henviser i den forbindelse til Domstolens praksis siden afsigelsen af Dassonville-dommen [8], hvorefter en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i strid med Traktatens artikel 30 omfatter enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

60. Som Domstolen tidligere har fastslået kan en national prisordning, som gælder uden forskel for indenlandske og importerede produkter, under visse omstændigheder udgøre en importhindring, navnlig når de nationale myndigheder fastsætter priser eller fortjenstmargener på et sådant niveau, at de importerede produkter stilles ringere i forhold til de tilsvarende indenlandske produkter, enten fordi den pågældende ordning gør det udelukket at sælge produkterne med fortjeneste, eller fordi den konkurrencefordel, som beror på produkternes lavere kostpriser, udlignes [9]. Herigennem udelukkes salget af de importerede produkter fuldstændigt eller gøres vanskeligere end salget af indenlandske produkter [10].

61. I den foreliggende sag har Kommissionen efter min opfattelse fremlagt fornødent bevis for, at disse betingelser er opfyldt.

62. Ud over de af Kommissionen fremdragne eksempler, hvor der blev givet afslag på importørers begæring om prisforhøjelser, har Kommissionen fremlagt en række statistiske oplysninger. På grundlag af disse kan de i sagen omhandlede omstændigheder beskrives som nedenfor angivet, hvorved der er taget behørigt hensyn til udviklingen i den franske franc og den nederlandske gylden:

a) mellem 1980 og 1987 steg engrossalgsprisen på cigaretterne af mærket Marlboro i Frankrig med 20% (udtrykt i HFL), mens produktomkostningerne i Nederlandene steg med 39%, dvs. ialt en forskel på 19 point;

b) mellem februar 1982 og 30. marts 1987 steg produktionsomkostningerne med 16%, hvor imod engrossalgspriserne forblev praktisk talt uændrede (under 1%);

c) for to andre mærkevarers vedkommende, hvoraf det ene importeres (Rothmans King Size), og det andet fremstilles af det franske tobaksmonopol (Pall Mall) — og hvoraf begge sælges til samme detailsalgspris — fik den nationale producent i marts 1987 udbetalt 125% af engrossalgsprisen fra februar 1982, mens den nederlandske producent på samme tidspunkt ikke fik udbetalt mere end 99% af engrossalgsprisen fra februar 1982.

63. Engrossalgspriserne i franske franc fulgte imidlertid ikke med udviklingen i detailsalgspriserne, idet det kan konstateres, at der i perioden mellem 1982 og 1987 er et efterslæb på 10 point trods de foranstaltninger til indhentning af prisefterslæbet, som blev iværksat fra 1985.

64. Den franske regering har anfægtet disse statistiske oplysninger og selv fremlagt en række tal, der afviger noget her fra. Den har dog taget forbehold for, om tallene kan anses for repræsentative.

8 — Dom af 11. juli 1974 i sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, 852, præmis 5.

9 — Dom af 24. januar 1978 i sag 82/77, Van Tiggele, Sml. s. 25, 39 til 40, præmisserne 10 til 21; dom af 7. juni 1983 i sag 78/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1955, 1969, præmis 16.

10 — Dom af 26. februar 1976 i sag 65/75, Tasca, Sml. s. 291, 309, præmisserne 12 til 14.

65. Jeg finder imidlertid ikke, at den franske regering har fremlagt fornøden dokumentation til at kunne afkræfte, at den franske ordning for prisfastsættelse af tobaksvarer har haft fordrejende virkninger på den internationale handel. Det talmateriale, parterne har fremlagt, hidrører i øvrigt fra samme kilde, nemlig fra det statistiske departement i Nederlandene. Desuden har den nederlandske regering, som er ansvarlig for de statistiske oplysninger og indtrådt som intervenient i sagen, udtrykkeligt under sagen erklæret, at den tilsluttede sig Kommissionens konklusioner og bekræftet rigtigheden af de fremlagte tal.

66. I øvrigt kan Kommissionens og den franske regerings modstående indlæg om udviklingen i indførslerne for forarbejdet tobak i Frankrig ikke tillægges nogen betydning. Der er nemlig ikke tvivl om, at den franske prisfastsættelsesordning begrænser de udenlandske erhvervsdrivendes handelsfrihed, idet de som følge af udviklingen i de enkelte valutaer og de franske myndigheders afslag på at godkende de foreslåede priser tvinges til at nedsætte deres fortjeneste eller opgive salget, da de ikke har mulighed for, ved fastsættelsen af en højere detailsalgspris, at lade de forhøjede omkostninger slå igennem på priserne.

67. I øvrigt er selv en blot potentiel hindring af samhandelen mellem medlemsstaterne nok til at antage, at der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion efter Traktatens artikel 30. Hvad angår de foranstaltninger, der kan betegnes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, sondrer artikel 30 under alle omstændigheder, som allerede fastslået i Domstolens praksis [11], »ikke... efter i hvilken grad foranstaltningerne påvirker handelen mellem medlemsstater. Når en national foranstaltning kan hindre indførslerne, skal den anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, selv hvis hindringen er ringe, og der er andre muligheder for afsætning af de indførte varer«.

68. I al fald godtgør det fremlagte talmateriale, at udøvelsen af den beføjelse, der ved lovgivningen i Frankrig blev tillagt den franske regering med hensyn til fastsættelse af priser for forarbejdet tobak, kan betragtes som værende »i strid med Traktatens artikel 30, idet den gør det muligt for de offentlige myndigheder at begrænse den fri indførsel af tobak fra andre medlemsstater gennem selektive indgreb i tobakspriserne«, (jfr. førnævnte dom i sag 90/82, Kommissionen mod Frankrig, præmis 27).

69. De uheldige virkninger af en sådan ordning skærpes blot yderligere på grund af det særlige forhold, der består mellem den franske stat og den offentlige virksomhed, der har monopol på fremstilling af tobak i Frankrig (SEITA), der som bekendt har lidt tab i adskillige år i hvert fald delvis på grund af de for lavt fastsatte priser.

3. Tilsidesættelse af Traktatens artikel 171

70. På grundlag af min gennemgang af de hidtidige anbringender kan jeg konkludere, at der også må gives Kommissionen medhold i dette sidste anbringende.

71. Konsekvensen af, at de to første anbringender må tages til følge, er nemlig, at Den Franske Republik ikke efter afsigelsen af Domstolens dom af 21. juni 1983 kan antages at have gennemført de ændringer i fransk ret, som er nødvendige for at opfylde de forpligtelser med hensyn til fastsættelse af priser for forarbejdet tobak, som påhvi-

11 — Dom af 5. april 1984 i de forenede sager 177 og 178/82, Van de Haar og Kaveka de Meern, Sml. s. 1797, 1812, præmis 13.

lede den i medfør af artikel 5 i direktiv 72/464/EØF og Traktatens artikel 30.

72. Dette traktatbrud blev ikke bragt til ophør ved offentliggørelsen af meddelelsen af 24. januar 1985, da Den Franske Republik i kraft af selve meddelelsens ordlyd kunne handle i strid med de nævnte bestemmelser i fællesskabsretten.

73. Hverken de prisforhøjelser, som de franske myndigheder i mellemtiden godkendte (og som i øvrigt var utilstrækkelige til at indhente prisefterslæbet) eller den påtænkte fuldstændige frigivelse af priserne i 1989 kunne bringe traktatbruddet til ophør, selv om disse foranstaltninger utvivlsomt måtte anses for positive, vurderet i forhold til fællesskabsrettens generelle formål. Foranstaltningerne ændrede nemlig ikke selve den gældende ordning i Frankrig for administrative indgreb i prisfastsættelsen. De franske myndigheders beslutninger har blot gjort det muligt at forudse, hvornår den forsinkede gennemførelse af direktivet i national ret vil være tilendebragt. Medlemsstaterne er imidlertid ikke berettiget til at fravige direktivets frister.

4. Sammenfatning

74. Under hensyn til det anførte skal jeg foreslå Domstolen, at den tager Kommissionens påstand til følge og statuerer, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten. Den Franske Republik bør herefter tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder de omkostninger, der er afholdt af intervenienten, selv om denne ikke har nedlagt udtrykkelig påstand herom, men er indtrådt i sagen til støtte for Kommissionen, der har påstået Den Franske Republik tilpligtet at afholde sagens omkostninger [12].

12 — Jfr. herom ligeledes dom af 6. marts 1979 i sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, 783 og 813. Kfr. tilsyneladende dommen af 2. februar 1988 i de forenede sager 67, 68 og 70/85 Van der Kooy mod Kommissionen, Sml. s. 219.