κριτα σε εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα, δεν συνιστούν, καθαυτά, μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό, αλλά μπορούν να έχουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα όταν, λόγω του ύψους της τιμής που καθορίστηκε, θέτουν να εισαγόμενα προϊόντα σε μειονεκτική θέση, ιδίως γιατί το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα, που απορρέει από τη μικρότερη τιμή κόστους, εξουδετερώνεται ή γιατί η ανώτατη τιμή καθορίζεται σε τόσο χαμηλό επίπεδο ώστε, λαμβανομένης υπόψη της γενικής καταστάσεως των εισαγόμενων προϊόντων σε σύγκριση με την κατάσταση των εγχώριων προϊόντων, οι επιχειρηματίες που επιθυμούν μπορούν να εισαγάγουν στο οικείο κράτος μέλος τα προϊόντα, για τα οποία πρόκειται, μόνο με ζημία.

3. Το γεγονός ότι η σχετική με το μονοπώλιο εμπορικού χαρακτήρα ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα την υποχρέωση των αλλοδαπών παραγωγών να τηρούν ενιαίο εμπορικό περιθώριο για τη λιανική πώληση στην εγχώρια αγορά, ενώ παρόμοια υποχρέωση δεν ισχύει για τα προϊόντα του ιταλικού μονοπωλίου στις αλλοδαπές αγορές, δεν συνιστά διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 37 της συνθήκης. Αποτελεί απλώς συνέπεια της υπάρξεως ενός μονοπωλίου εμπορικού χαρακτήρα, που περιέχει ρύθμιση των εμπορικών περιθωρίων, ενώ ένα τέτοιο μονοπώλιο και μια τέτοια ρύθμιση δεν υπάρχουν σε άλλα κράτη μέλη. Ναι μεν είναι δυνατό να προκύψουν ορισμένα μειονεκτήματα για τον ανταγωνισμό στην κοινή αγορά λόγω της υπάρξεως διαφορετικών εθνικών νομοθεσιών στον τομέα των εμπορικών περιθωρίων για τη λιανική πώληση των προϊόντων καπνού, εναπόκειται όμως στα αρμόδια κοινοτικά όργανα να εξαλείψουν τα μειονεκτήματα αυτά μέσω της προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών.

Στην υπόθεση 78/82,

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμβουλο René-Christian Béraud, επικουρούμενο από τον Eugenio de March, μέλος της νομικής υπηρεσίας της, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Oreste Montalto, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

ΙΤΑΛΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, εκπροσωπούμενης από τον Arnaldo Squillante, Capo del Servizio del Contenzioso Diplomatico, Trattati e Affari Legislativi, και τον Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ιταλίας,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι, διατηρώντας ένα σύστημα καθορισμένων περιθωρίων για την εμπορία των κατεργασμένων καπνών, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 37 της συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους J. Mertens de Wilmars, πρόεδρο, P. Pescatore, A. O'Keeffe και U. Everling, προέδρους τμήματος, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due και K. Bahlmann, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: S. Rozès
γραμματέας: P. Heim

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας, τα αιτήματα, οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα που εξέθεσαν οι διάδικοι κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας έχουν συνοπτικά ως εξής:

I — Πραγματικά περιστατικά

1. Η λιανική πώληση προϊόντων κατεργασμένου καπνού αποτελεί στην Ιταλία κρατικό μονοπώλιο, που διαρρυθμίστηκε τελευταία με το νόμο 724 της 10ης Δεκεμβρίου 1975 (Gazz. Uff. 4 της 7ης Ιανουαρίου 1976). Το μονοπώλιο αυτό συνίσταται στην ευχέρεια που έχει δοθεί στις φορολογικές αρχές να εξουσιοδοτούν τα άτομα να πωλούν κατεργασμένο καπνό, αφού διαπιστώσουν ότι ανταποκρίνονται στις νόμιμες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα πρόσωπα, στα οποία ανατίθεται η πώληση των προϊόντων που υπάγονται στο μονοπώλιο και επιβαρύνονται σημαντικά με φόρο καταναλώσεως. Το μονοπώλιο περιλαμβάνει ιδίως ένα ειδικό σύστημα καθορισμού και κατανομής των τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση των κατεργασμένων καπνών.

Ο νόμος 825 της 13ης Ιουλίου 1965 (Gazz. Uff. 182 της 22ας Ιουλίου 1965), όπως τροποποιήθηκε από το νόμο 724 της 10ης Δεκεμβρίου 1975, καθορίζει έναν κατάλογο τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση, που συνίσταται σε μια ευρεία κλίμακα τιμών λιανικής πωλήσεως, καθεμιά από τις οποίες

διαιρείται σε τρία τμήματα, δηλαδή το τμήμα που περιέρχεται στον προμηθευτή για την αμοιβή του κατασκευαστή και των χονδρεμπόρων, το τμήμα που περιέρχεται στο δημόσιο ως φόρος καταναλώσεως και το τμήμα που περιέρχεται στο μεταπωλητή (περιθώριο) για την αμοιβή των εμπόρων λιανικής πωλήσεως. Το περιθώριο είναι ίσο με 8 % της τελικής τιμής, στην οποία διατίθενται τα προϊόντα στην κατανάλωση. Ο κατάλογος των τιμών πωλήσεως περιλαμβάνει 71 διαφορετικές τιμές διαθέσεως στην κατανάλωση για τα τσιγάρα, 213 τιμές για τα πούρα, 91 τιμές για τα πουράκια, 133 τιμές για τον κομμένο καπνό και 36 τιμές για τον καπνό αναρροφήσεως. Οι ημεδαποί και αλλοδαποί κατασκευαστές επιλέγουν, για καθένα από τα προϊόντα τους, μια από τις τιμές διαθέσεως στην κατανάλωση που προβλέπονται στον κατάλογο (ή προτείνουν μια τιμή που δεν προβλέπεται), στον οποίο εντάσσονται ακολούθως με απόφαση του υπουργείου οικονομικών όλα τα είδη κάθε προϊόντος.

Οι μεταπωλητές αγοράζουν τα προϊόντα του μονοπωλίου σε τιμή που δεν περιλαμβάνεται το περιθώριο και πρέπει να τα διαθέτουν στις τιμές που καθορίζονται στον κατάλογο τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση, χωρίς αυξομειώσεις. Η αμοιβή τους συνίσταται στο περιθώριο που καθορίζεται στον κατάλογο τιμών πωλήσεως.

Εξάλλου, στην Ιταλία υφίσταται μονοπώλιο παραγωγής των προϊόντων κατεργασμένου καπνού.

2. Με έγγραφο της 2ας Απριλίου 1980, η Επιτροπή γνώρισε στην ιταλική κυβέρνηση ότι η ιταλική νομοθεσία, που αφορά το μονοπώλιο κατεργασμένων καπνών, περιέχει, κατά τη γνώμη της, ορισμένα μέτρα που δεν συμβιβάζονται με τη συνθήκη. Κάλεσε την ιταλική κυβέρνηση, σύμφωνα με το άρθρο 169 της συνθήκης ΕΟΚ, να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών. Στο έγγραφο αυτό έγινε μνεία, εκτός του καθορισμού ενιαίων εμπορικών περιθωρίων, της διατηρήσεως de facto μονοπωλίου στο στάδιο της χονδρικής πωλήσεως, της διατηρήσεως μονοπωλίου στο στάδιο της λιανικής πωλήσεως, των όρων αναγνωρίσεως της ιδιότητας του λιανοπωλητή, του γεγονότος ότι απαιτείται η ιταλική ιθαγένεια για την άσκηση της δραστηριότητας του μεταπωλητή, καθώς και τον τρόπο αγοράς και πληρωμής των ειδικών ταινιών που χορηγούν οι φορολογικές αρχές στο πλαίσιο του ιταλικού μονοπωλίου. Σχετικά με τα ενιαία περιθώρια που καθορίζονται σε ποσοστό της τιμής λιανικής πωλήσεως, η Επιτροπή ισχυρίζεται κυρίως ότι το ισχύον σύστημα μπορεί να νοθεύσει τους όρους του ανταγωνισμού, παραβιάζοντας την αρχή των ίσων ευκαιριών που επιβάλλει το άρθρο 37 της συνθήκης.

Η ιταλική κυβέρνηση απάντησε στην Επιτροπή με έγγραφο της μόνιμης αντιπροσωπείας της, της 7ης Ιουλίου 1980, δικαιολογώντας το σύστημα του μονοπωλίου των κατεργασμένων καπνών στα διάφορα σημεία που αναφέρθηκε η Επιτροπή.

Στις 13 Νοεμβρίου 1980, η Επιτροπή απεύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία, βάσει του άρθρου 169, παράγραφος 1, της συνθήκης, αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία υποστηρίζει ότι, διατηρώντας τα εν λόγω μέτρα, η ιταλική δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 37 της συνθήκης. Εκτός του μονοπωλίου των κατεργασμένων καπνών, η αιτιολογημένη γνώμη αφορούσε τη διαρρύθμιση του μονοπωλίου των σπίρτων, στο οποίο αναφερόταν το έγγραφο της Επιτροπής της 23ης Δεκεμβρίου 1976, καθώς και η απάντηση της ιταλικής κυβερνήσεως στο εν λόγω έγγραφο, της 1ης Μαρτίου 1977.

Μετά από αρκετές επαφές μεταξύ των ιταλικών αρχών και της Επιτροπής, η μόνιμη αντιπροσωπεία της Ιταλίας διαβίβασε στην Επιτροπή, στις 26 Ιουνίου 1981, την απάντηση της ιταλικής κυβερνήσεως στην εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη, η οποία

γνώρισε στην Επιτροπή μια σειρά τροποποιήσεων που θα επέφερε στο σύστημα του μονοπωλίου, προκειμένου να ακολουθήσει, σχετικά με τα περισσότερα από τα σημεία που προέβαλε η Επιτροπή, τις απόψεις της τελευταίας. Πάντως, διατηρεί τα ενιαία περιθώρια στον καθορισμό των τιμών λιανικής πωλήσεως, διότι, κατά την ιταλική κυβέρνηση, η διατήρηση ενιαίων περιθωρίων συνιστά θεμελιώδες στοιχείο της δομής του «δημοσιονομικού μονοπωλίου» των καπνών, σύμφωνα με το άρθρο 90, παράγραφος 2, της συνθήκης.

Μετά την ανάληψη από τις ιταλικές αρχές της υποχρεώσεως να λάβουν τα αναγκαία νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για να συμμορφωθούν προς την αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με τα περισσότερα από τα σημεία που αμφισβητήθηκαν, η Επιτροπή αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία επί παραβάσει κράτους μέλους εκτός σε ό,τι αφορά το σημείο που αναφέρεται στον καθορισμό ενιαίων περιθωρίων εμπορίας, που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διαφοράς.

II — Διαδικασία και αιτήματα

1. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Φεβρουαρίου 1982, η Επιτροπή άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169, παράγραφος 2, της συνθήκης, προσφυγή επί παραβάσει με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας ένα σύστημα καθορισμού ενιαίων εμπορικών περιθωρίων για τη λιανική πώληση των κατεργασμένων καπνών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 37 της συνθήκης·

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

2. Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

α) να απορρίψει την προσφυγή·

β) να καταδικάσει συνεπώς την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

3. Η έγγραφη διαδικασία διεξήχθη κανονικά.

Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση της γενικής εισαγγελέα, αποφάσισε την έναρξη της προφορικής διαδικασίας χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Υπέβαλε, πάντως, ορισμένες ερωτήσεις στην Επιτροπή και στην ιταλική κυβέρνηση.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

1. Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι ο καθορισμός από το κράτος ενός ενιαίου εμπορικού περιθωρίου, που οι επιχειρηματίες υποχρεώνονται να παραχωρούν στους λιανοπωλητές και που εφαρμόζεται τόσο στα προϊόντα που υπάγονται στο κρατικό μονοπώλιο παραγωγής όσο και στα προϊόντα που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη, είναι αντίθετος προς το άρθρο 37 της συνθήκης ΕΟΚ.

α) Ήδη, το μέτρο αυτό καθαυτό ενέχει διακρίσεις, γιατί το κράτος παραγωγής καθορίζει το περιθώριο με βάση την πολιτική πωλήσεων που ακολουθεί για τα δικά του προϊόντα. Πάντως, το περιθώριο αυτό δεν είναι οπωσδήποτε εκείνο που αρμόζει στην πολιτική πωλήσεων των εισαγόμενων προϊόντων. Αντίθετα, μπορεί να θεωρηθεί ότι ένα σταθερό περιθώριο δεν είναι δυνατόν, εξ ορισμού, να αρμόζει στο σύνολο των διαφόρων προϊόντων που διατίθενται στην εγχώρια αγορά. Συνεπώς, πρόκειται για την ίδια κατάσταση με εκείνη που θα προέκυπτε αν ένας παραγωγός ήθελε να επιβάλει στους ανταγωνιστές του το περιθώριο που καθορίζει ο ίδιος στους λιανοπωλητές των δικών του προϊόντων. Το άρθρο 37 αποβλέπει ακριβώς στο να εμποδίσει ένα κράτος μέλος, που κατέχει το μονοπώλιο παραγωγής, να διαμορφώνει

το μονοπώλιο διαθέσεως κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να δημιουργεί καταστάσεις του είδους αυτού.

Ήδη με την απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1976 (Manghera, 55/75, Racc. σ. 91), το Δικαστήριο έκρινε ότι η διατήρηση του αποκλειστικού δικαιώματος εισαγωγής που κατέχει ένα κράτος, το οποίο παράγει το ίδιο τα εν λόγω εμπορεύματα, εισάγει διακρίσεις κατά την έννοια του άρθρου 37, για το λόγο ότι το μονοπώλιο δεν μπορεί να μη προτιμά τα δικά του προϊόντα σε σχέση με εκείνα των ανταγωνιστών του. Επίσης, πρέπει να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται διακρίσεις ο καθορισμός ενιαίων εμπορικών περιθωρίων από κράτος που κατέχει ένα τέτοιο μονοπώλιο, γιατί το κράτος αυτό δεν μπορεί να μη καθορίζει τα περιθώρια αυτά κατά τρόπο ευνοούντα τη διάθεση των δικών του προϊόντων. Τα περισσότερα από τα κατεργασμένα καπνά ιταλικής κατασκευής πωλούνται, εξάλλου, σε τιμές κατώτερες από τα προϊόντα των άλλων κρατών μελών, με αποτέλεσμα η επιβολή περιθωρίου καθοριζόμενου σε σταθερό ποσοστό της τιμής λιανικής πωλήσεως να πλήττει, σε πραγματικό κόστος, βαρύτερα τα ακριβότερα προϊόντα, που είναι κατά κανόνα τα εισαγόμενα προϊόντα, απ' ό,τι τα ιταλικά προϊόντα, τα οποία στις περισσότερες περιπτώσεις είναι φθηνότερα.

Για να θεωρηθεί ότι ένα μέτρο δεν συνεπάγεται διακρίσεις, δεν αρκεί ο ισχυρισμός ότι εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις. Η έννοια της διακρίσεως μεταξύ των υπηκόων κρατών μελών, που αναφέρεται στο άρθρο 37, πρέπει να εκτιμηθεί στο πλαίσιο της Κοινής Αγοράς, θεωρούμενης ως ένα σύνολο. Απαιτεί ανάλυση των καταστάσεων των ημεδαπών και των κοινοτικών επιχειρηματιών αντιστοίχως, όχι σε εθνικό, αλλά σε κοινοτικό επίπεδο. Ενώ το ιταλικό μονοπώλιο μπορεί να εξαγάγει ελεύθερα τα προϊόντα του στα άλλα κράτη μέλη, να επιλέγει την πολιτική εμπορικής προωθήσεως των προϊόντων και να χορηγεί στο μεταπωλητή την αμοιβή που κρίνει ως την πλέον δίκαιη, οι κοινοτικοί εισαγωγείς υποχρεούνται, όταν πωλούν στην Ιταλία, να καταβάλλουν στον έμπορο λιανικής πωλήσεως ένα σταθερό περιθώριο, το ύψος του οποίου έχει καθοριστεί αυθαίρετα από το κράτος.

Η εξάλειψη μιας τέτοιας δυνατότητας διακρίσεων μπορεί λογικά να εξασφαλιστεί, κατά την έννοια του άρθρου 37, μόνο με την κατάργηση των ενιαίων περιθωρίων. Το κράτος έχει πάντως τη δυνατότητα να καθορίζει ένα ελάχιστο περιθώριο, που βασίζεται στην υποχρέωση που υπέχει ο έμπορος λιανικής πωλήσεως, στο πλαίσιο του νόμιμου κρατικού μονοπωλίου, να συναλλάσσεται με όλους τους προμηθευτές και στη μέριμνα να τους εξασφαλίζεται μια ελάχιστη αμοιβή. Το κράτος μπορεί, επιπλέον, να απαγορεύσει την πώληση με ζημία, καθορίζοντας ένα μέγιστο περιθώριο, το ύψος του οποίου δεν μπορεί να υπερβαίνει το σύνολο των κερδών του επιχειρηματία.

6) Εξάλλου, ο καθορισμός των εμπορικών περιθωρίων από το κράτος μπορεί να νοθεύσει τους όρους του ανταγωνισμού και περιορίζει τις δυνατότητες διαθέσεως των εισαγόμενων από άλλα κράτη μέλη προϊόντων, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 37 της συνθήκης, όπως το ερμήνευσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 13ης Μαρτίου 1979 (υπόθεση 91/78, Hansen, Racc. σ. 954), πρέπει να είναι οι ίδιες με τις δυνατότητες διαθέσεως των εγχώριων προϊόντων. Ο καθορισμός ενιαίων εμπορικών περιθωρίων έχει ουσιωδώς ανταγωνιστικό χαρακτήρα, εφόσον εμποδίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό των οικονομικών δυνάμεων. Εμποδίζει τους εισαγωγείς να παρέχουν μεγαλύτερο περιθώριο στους εμπόρους λιανικής πωλήσεως και να χορηγούν πριμοδοτήσεις διεισδύσεως, περιορίζοντας έτσι

για τους κατασκευαστές των εισαγόμενων προϊόντων την ευχέρεια επιλογής των εμπορικών μεθόδων. Τα μειονεκτήματα αυτά θέτουν σε μειονεκτικότερη θέση τα εισαγόμενα προϊόντα σε σχέση με τα προϊόντα που έχουν ήδη εισαχθεί στην αγορά, τα περισσότερα από τα οποία είναι εγχώρια προϊόντα. Οι εισαγωγείς υποχρεούνται να παρέχουν την αμοιβή που έχει καθορίσει ο άμεσος ανταγωνιστής τους, δηλαδή το κράτος που κατέχει το μονοπώλιο παραγωγής. Ενώ το ιταλικό κράτος, ως κάτοχος του μονοπωλίου παραγωγής και του μονοπωλίου διαθέσεως, μπορεί να παρεμβαίνει αδιακρίτως στον καθορισμό του περιθωρίου και στη διαμόρφωση των τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση, οι εισαγωγείς μπορούν να παρεμβαίνουν μόνο στο στάδιο διαμορφώσεως της τιμής. Τα μειονεκτήματα αυτά είναι ακόμη βαρύτερα σε μια χώρα όπως η Ιταλία, όπου η απαγόρευση κάθε διαφημίσεως στον τομέα του καπνού επηρεάζει προεχόντως τα εισαγόμενα προϊόντα, που είναι λιγότερο γνωστά από τα εγχώρια.

Δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το σταθερό περιθώριο δικαιολογείται ως μέσο προστασίας των καταναλωτών, που εξασφαλίζει τη διαφάνεια των στοιχείων της τελικής τιμής. Αν αυτός ήταν ο πραγματικός λόγος που επέβαλε τον καθορισμό σταθερού περιθωρίου, θα έπρεπε τότε να συνιστά γενικό και πάγια ακολουθούμενο κανόνα για την εμπορία όλων των προϊόντων καταναλώσεως και όχι μόνο των προϊόντων που υπόκεινται σε μονοπώλιο. Το ελεύθερα διαμορφούμενο περιθώριο δεν έχει, καθαυτό, επιπτώσεις στο επίπεδο των τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση και επομένως δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο καθορισμός ενιαίων περιθωρίων είναι αναγκαίος για να αποφευχθεί η ανεξέλεγκτη αύξηση των τιμών.

γ) Όσον αφορά την ενδεχόμενη δικαιολόγηση, με το άρθρο 90, παράγραφος 2, της συνθήκης, της παραβάσεως του άρθρου 37 και των όρων του ανταγωνισμού, που επικαλείται η ιταλική κυβέρνηση με την απάντηση που έδωσε στην αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή δεν αποκλείει a priori ότι μπορεί να γίνει επίκληση της διατάξεως αυτής όσον αφορά τα μονοπώλια που εμπίπτουν στο άρθρο 37. Οι προϋποθέσεις, πάντως, που καθορίζονται στο άρθρο 90, παράγραφος 2, δεν πληρούνται εν προκειμένω.

Καταρχάς, το μονοπώλιο εμπορίας καπνών δεν συνιστά δημοσιονομικό μονοπώλιο. Για να χαρακτηριστεί ένα μονοπώλιο ως δημοσιονομικό, δεν αρκεί να έχει ως σκοπό την είσπραξη ενός φόρου καταναλώσεως. Ο σκοπός του μονοπωλίου θα πρέπει να χαρακτηρίζεται κυρίως από μεγιστοποίηση των εσόδων του κράτους. Από τη σύγκριση όμως των φορολογικής φύσεως εσόδων από τα κατεργασμένα καπνά στα κράτη μέλη προκύπτει ότι τα έσοδα που αποφέρει η πώληση των καπνών στα κράτη μέλη, όπου δεν υπάρχει μονοπώλιο εμπορίας, δεν είναι, για το λόγο αυτό, μικρότερα από εκείνα που εισπράττονται στα κράτη μέλη που έχουν τέτοιο μονοπώλιο.

Ακολούθως, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή του άρθρου 37 εμποδίζει την εκπλήρωση της δήθεν ιδιαίτερης και δημοσιονομικού χαρακτήρα αποστολής που έχει ανατεθεί στο ιταλικό μονοπώλιο καπνών και ότι ο δημοσιονομικός σκοπός μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη διατήρηση του συστήματος σταθερών περιθωρίων. Δεν αποδείχθηκε μάλιστα ότι το σύστημα σταθερών περιθωρίων συμβάλλει πράγματι στη μεγιστοποίηση των φορολογικών εσόδων. Εν πάση περιπτώσει, η εξάλειψη κάθε δυνατότητας ανταγωνισμού στο επίπεδο των περιθωρίων εμπορίας δεν είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της δήθεν δημοσιονομικού χαρακτήρα αποστολής του μονοπωλίου πωλήσεως και είναι σαφώς δυσανάλογη, δεδομένου ότι η μεγιστοποίηση των εσόδων δεν μπορεί να δικαιολογήσει μια τόσο σοβαρή παράβαση των θεμελιωδών κανόνων της συνθήκης. Ο ισχυρισμός ότι το σύστημα σταθερών περιθωρίων δεν συνιστά καθόλου απαραίτητο στοιχείο ενός δημοσιονομικού

μονοπωλίου επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το μόνο κράτος μέλος, εκτός της Ιταλίας, που κατέχει το μονοπώλιο των κατεργασμένων καπνών, δηλαδή η Γαλλία, ανέλαβε πρόσφατα την υποχρέωση να ελευθερώσει τα περιθώρια εμπορίας και ότι η ίδια η Ιταλία παραιτήθηκε των σταθερών περιθωρίων για το μονοπώλιο σπίρτων.

Τέλος, ο καθορισμός εμπορικών περιθωρίων είναι αντίθετος προς το συμφέρον της Κοινότητας, γιατί επηρεάζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο σε βαθμό που περιορίζει την ελευθερία των εισαγωγέων να χορηγούν πριμοδοτήσεις διεισδύσεως για να ενθαρρύνουν την πώληση των προϊόντων τους.

2. Η *ιταλική κυβέρνηση* θεωρεί ότι η διατήρηση ενιαίων περιθωρίων εμπορίας στο πλαίσιο του νόμιμου μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως δεν αντίκειται στη συνθήκη.

α) Οι οικονομικονομικοί λόγοι του εν λόγω συστήματος τιμών συνδέονται με τα χαρακτηριστικά του μονοπωλίου, που διαρρυθμίστηκε κατά την έννοια του άρθρου 37 της συνθήκης. Στην Ιταλία, στην περίπτωση των κατεργασμένων καπνών, το μονοπώλιο αυτό έχει την ιδιαίτερη δημοσιονομικής φύσεως αποστολή να μεγιστοποιεί τα έσοδα του κράτους, πέρα από τις δυνατότητες που παρέχει το σύνηθες σύστημα του φόρου καταναλώσεως ή κατασκευής που επιβαρύνει ορισμένα αγαθά. Ο μεταπωλητής παρεμβάλλεται ως πραγματικός φορολογικός εισπράκτορας. Το σύστημα του σταθερού περιθωρίου αποτρέπει την προοδευτική εξαφάνιση των περιθωριακών παραγωγών, η οποία δημιουργεί στην αγορά μια κατάσταση de facto μονοπωλίου, με αποτέλεσμα την αύξηση της παράνομης καταναλώσεως, που προκαλεί σημαντικές ζημίες στο δημόσιο ταμείο.

Το αμετάβλητο του περιθωρίου προστατεύει επιπλέον τον καταναλωτή, εξασφαλίζοντας τη διαφάνεια των διαφόρων συνθετικών στοιχείων της τελικής τιμής των προϊόντων και εμποδίζοντας την ανεξέλεγκτη αύξηση των τιμών.

β) Το σύστημα καθορισμού των περιθωρίων εμπορίας δεν συνεπάγεται καμία διάκριση. Πρόκειται για τον περιορισμό του εισοδήματος των εμπόρων λιανικής πωλήσεως των κατεργασμένων καπνών μέσω της ενιαίας συμπιέσεως του περιθωρίου κέρδους που έχουν και, συνεπώς, για πρόβλημα μερικού ελέγχου των τιμών. Το περιθώριο 8 % εφαρμόζεται αυστηρά και κατά τρόπο ομοιόμορφο τόσο στα εγχώρια όσο και στα εισαγόμενα προϊόντα. Κανείς επιχειρηματίας δεν τίθεται σε διαφορετική κατάσταση. Το ενιαίο περιθώριο είναι η πλέον λογική συνέπεια της υπάρξεως ενός μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως, διαρρυθμισμένου σύμφωνα με το άρθρο 37 της συνθήκης, γιατί αποβλέπει στο να μη μπορεί ο έμπορος λιανικής πωλήσεως που υπάγεται στο μονοπώλιο να προβαίνει σε διακρίσεις σε βάρος των καταναλωτών ή των παραγωγών που ζητούν ή προσφέρουν το προϊόν, η πώληση του οποίου πληρώνεται με κατώτερο περιθώριο.

Το κράτος δεν καθορίζει το περιθώριο με βάση την πολιτική πωλήσεων που ακολουθεί για τα δικά του προϊόντα, αλλά υπάγει το σύνολο του συστήματος πωλήσεως των προϊόντων του μονοπωλίου στις ίδιες διατάξεις, εξασφαλίζοντας σε όλους τους ημεδαπούς και αλλοδαπούς επιχειρηματίες τη μέγιστη ευχέρεια επιλογής τιμών. Το περιθώριο 8 % συνιστά δίκαιη και επαρκή αμοιβή για τη δραστηριότητα του εμπόρου λιανικής πωλήσεως.

Δεδομένου ότι το περιθώριο καθορίζεται σε ποσοστό της τελικής τιμής πωλήσεως, ο μεταπωλητής έχει, σε απόλυτους αριθμούς, υψηλότερο περιθώριο για την πώληση των εισαγόμενων προϊόντων, με αποτέλεσμα να ευνοούνται τα τελευταία. Έτσι, ο λιανοπωλητής εισπράττει ως τίμημα για την πώληση πακέτου 20 τσιγάρων εγχώριας παραγωγής του τύπου που έχει τη μεγαλύτερη ζήτηση 72 λιρέτες, ενώ εισπράττει 120 λιρέτες για την πώληση 20 τσιγάρων ξένου τύπου με τη μεγαλύτερη ζήτηση. Ο ισχυρισμός ότι τα εισαγόμενα προϊόντα πλήτ-

τονται βαρύτερα είναι παράλογος, εφόσον η προσφυγή ασκήθηκε από την Επιτροπή γιατί το ενιαίο περιθώριο αποτελεί ανυπέρβλητο μέγιστο όριο.

Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων κωλύει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν στην επικράτειά τους μέτρα που συνεπάγονται διαφορετική μεταχείριση προϊόντων που βρίσκονται σε ανάλογες καταστάσεις. Δεν αντιτίθενται στη διαφορετική μεταχείριση των προϊόντων που διατίθενται στο εμπόριο εντός της χώρας και εκείνων που διατίθενται εκτός της χώρας, διαφορετική μεταχείριση που οφείλεται στις διαφορετικές νομοθεσίες των διαφόρων κρατών μελών. Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων δεν επιτρέπει να τίθεται το εισαγόμενο προϊόν σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με το εγχώριο προϊόν. Εφόσον δεν υπάρχει κοινή οργάνωση αγοράς, το κράτος μέλος μπορεί να θεσπίζει για την εγχώρια αγορά ειδικές διατάξεις, που ενώ δεν συνεπάγονται καμία διάκριση μεταξύ εγχώριων και εισαγόμενων προϊόντων, είναι διαφορετικές από εκείνες που ισχύουν σε άλλα κράτη.

γ) Οι δήθεν στρεβλώσεις των όρων του ανταγωνισμού δεν μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο του άρθρου 37 της συνθήκης, παρά μόνο από την άποψη ενδεχόμενων διακρίσεων. Δεδομένου ότι δεν αποδείχθηκε η ύπαρξη διακρίσεως, η προσφυγή πρέπει για το λόγο αυτό να απορριφθεί, χωρίς να εξεταστούν τα επιχειρήματα που αφορούν το ζήτημα του ανταγωνισμού.

Εν πάση περιπτώσει, δεν υφίσταται περιορισμός του ανταγωνισμού, γιατί το ισχύον σύστημα επιτρέπει στον εισαγωγέα να διαθέτει προς πώληση το προϊόν σε ανταγωνιστικότερη τιμή, χωρίς να παρεμβαίνει στον καθορισμό του ποσοστού του περιθωρίου για το μεταπωλητή και να επιτυγχάνει έτσι την ενίσχυση των πωλήσεων.

Στο εμπόριο διατίθενται τελικά περισσότερα αλλοδαπά παρά εγχώρια προϊόντα. Η λιανική πώλησή τους τιμάται, σε απόλυτους αριθμούς, περισσότερο από την πώληση των εγχώριων προϊόντων. Η διάθεσή τους διευκολύνεται από την άφθονη διαφημιστική δραστηριότητα, της οποίας δεν απολαύουν τα εγχώρια προϊόντα, εφόσον η απαγόρευση των διαφημίσεων παραβιάζεται στην πράξη ανοικτά για τα αλλοδαπά προϊόντα. Στην Ιταλία διατίθενται τώρα στο εμπόριο 263 αλλοδαπά και 66 εγχώρια προϊόντα.

Επιπλέον, κάθε μέτρο που έχει επίπτωση στον ανταγωνισμό δεν συνιστά, μόνο για το λόγο αυτό, απαγορευόμενη παράβαση. Τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να ρυθμίζουν το εμπόριο και ιδίως να παρεμβαίνουν κατά τη διαμόρφωση των τιμών στο στάδιο της λιανικής πωλήσεως, εφόσον δεν διατρέχει κίνδυνο η ισχύουσα στο σχετικό τομέα κοινή οργάνωση αγοράς. Το Δικαστήριο μάλιστα έχει δεχθεί τον έλεγχο των τιμών στο στάδιο της λιανικής πωλήσεως και την παρέμβαση στον καθορισμό των περιθωρίων εμπορίας των λιανοπωλητών, που αποβλέπουν στη διασφάλιση, εκτός των συμφερόντων των τελικών καταναλωτών, των δημοσιονομικού και οικονομικού χαρακτήρα συμφερόντων των κρατών, ακόμα και στην περίπτωση που υπάρχει κοινή οργάνωση αγοράς. Κατά μείζονα λόγο, καμία αντίρρηση δεν μπορεί να προβληθεί κατά της εξουσίας αυτής, όταν πρόκειται για προϊόντα που δεν υπάγονται σε κοινή οργάνωση αγοράς.

Η ίδια η Επιτροπή, στο άρθρο 2, παράγραφος 3, στοιχείο γ, της οδηγίας 70/50 της 22ας Δεκεμβρίου 1969, που στηρίζεται στις διατάξεις του άρθρου 33, παράγραφος 7, περί καταργήσεως των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την εισαγωγή, τα οποία δεν προβλέπονται σε άλλες διατάξεις που θεσπίστηκαν δυνάμει της συνθήκης ΕΟΚ (JO L 13, 1970, σ. 29), περιέλαβε μεταξύ των παράνομων μέτρων μόνο εκείνα που καθορίζουν τα περιθώρια κέρδους ή

οποιαδήποτε άλλα στοιχεία των τιμών μόνο για τα εισαγόμενα προϊόντα ή τα καθορίζουν κατά τρόπο διαφορετικό για τα εγχώρια απ' ό,τι για τα εισαγόμενα προϊόντα σε βάρος των τελευταίων.

δ) Εν πάση περιπτώσει, οι δήθεν παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού και οποιουδήποτε άλλου κανόνα της συνθήκης δικαιολογούνται πλήρως από τη διάταξη του άρθρου 90, παράγραφος 2, της συνθήκης.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ισχύον στην Ιταλία μονοπώλιο καπνού έχει δημοσιονομικό χαρακτήρα. Αρκεί να ληφθεί σχετικά υπόψη η σημαντικότατη επίπτωση του φόρου στη διαμόρφωση της τελικής τιμής, της οποίας αποτελεί περίπου τα τρία τέταρτα, και η θέση των λιανοπωλητών, οι οποίοι εμφανίζονται ως φορολογικοί εισπράκτορες. Η ίδρυση του μονοπωλίου αυτού σκοπό έχει να προσπορίζει στο κράτος έσοδα, έστω κι αν επιδιώκονται παράλληλα και άλλοι διαφορετικοί στόχοι. Η δημοσιονομική πολιτική του κράτους δεν έχει πάντοτε ως προορισμό τη δημιουργία των περισσότερων δυνατών εσόδων, από κοινοτική δε άποψη τα δημοσιονομικά μονοπώλια συνιστούν ένα από τα μέσα δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Το σύγχρονο δημοσιονομικό μονοπώλιο αποτελεί ένα οργανικό σύνολο, εντός του οποίου οι διάφοροι στόχοι βρίσκονται σε στενή αλληλεξάρτηση. Επομένως, δεν είναι δυνατό να γίνει δεκτή η άποψη ότι οι επιχειρήσεις που εμφανίζουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου είναι μόνο εκείνες που έχουν ως αποκλειστική αποστολή να προσπορίζουν στο κράτος τα περισσότερα έσοδα σε απόλυτους αριθμούς.

Το αμετάβλητο του περιθωρίου συμβάλλει αποφασιστικά στην εξασφάλιση της διαφάνειας και του ελέγχου των τιμών διαθέσεως στην κατανάλωση των προϊόντων του δημοσιονομικού μονοπωλίου. Εμποδίζει έναν πόλεμο περιθωρίων, που θα συνεπαγόταν πωλήσεις που θα απέφευγαν τη βαριά φορολογία, και περιορίζει έτσι το φαινόμενο του λαθρεμπορίου. Το αμετάβλητο του περιθωρίου συμβάλλει, συνεπώς, από νομική και πραγματική άποψη, στην πλέον επωφελή εκπλήρωση της δημοσιονομικής αποστολής του μονοπωλίου. Εγγυάται την ουδετερότητα των λιανοπωλητών και επιτρέπει τον κατάλληλο έλεγχο του τεράστιου δικτύου διανομής.

Η ανάπτυξη του ενδοκοινοτικού εμπορίου δεν διακυβεύεται καθόλου από το αμετάβλητο του περιθωρίου που παρέχεται στους λιανοπωλητές των προϊόντων του μονοπωλίου. Το μέτρο αυτό είναι εντελώς ουδέτερο από πλευράς ανταγωνισμού μεταξύ εισαγόμενων και εγχώριων προϊόντων. Κανένας παραγωγός, είτε ημεδαπός είτε αλλοδαπός, δεν μπορεί να παράσχει πριμοδότηση διεισδύσεως ή παρωθήσεως στους λιανοπωλητές. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων είκοσι ετών και μετά την απόλυτη απαγόρευση της διαφημίσεως όλων των καπνών που επιβλήθηκε νομοθετικά, ανανεώθηκε σημαντικά η ποικιλία των προϊόντων, τόσο των εγχώριων όσο και των αλλοδαπών, που διατίθενται στο εμπόριο, ως προς δε τα αλλοδαπά αυξήθηκε κατά πολύ το τμήμα που κατέχουν στην ιταλική αγορά, το οποίο από 2,47 % που ήταν το 1962 έγινε 37,30 % το 1981. Εν πάση περιπτώσει, είναι αδιανόητο να γίνεται λόγος εν προκειμένω για επίδραση επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου «κατ' έννοια αντίθετη προς το συμφέρον της Κοινότητας».

Το ζήτημα αν η Γαλλία είχε παραιτηθεί του δημοσιονομικού χαρακτήρα του μονοπωλίου της για τα καπνά ή είχε εν πάση περιπτώσει παραιτηθεί του καθορισμού των περιθωρίων εμπορίας των κατεργασμένων καπνών δεν αφορά τη θέση της Ιταλίας επί του σημείου αυτού. Ως προς το ιταλικό μονοπώλιο της λιανικής πωλήσεως σπίρτων, κακώς θεωρεί η Επιτροπή ότι το άρθρο 2 της από 25ης Ιουνίου 1973 υπουργικής αποφάσεως ελευθέρωσε το περιθώριο. Με την απόφαση αυτή ελευθερώθηκε μόνο το περιθώριο για τη διανομή και τη

χονδρική πώληση των σπίρτων, ενώ διατηρήθηκε ο καθορισμός της αμοιβής για τη λιανική πώληση σε 8 % της τιμής διαθέσεως στο λιανεμπόριο.

3. Επί του τελευταίου σημείου, *η Επιτροπή* απαντά ότι, μετά την ανταλλαγή επιστολών με την ιταλική κυβέρνηση, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπιστώσεως της παραβάσεως που αφορούσε το μονοπώλιο σπίρτων, η Επιτροπή θεώρησε ότι με την απόφαση της 25ης Ιουνίου 1973, περί εισαγωγής σπίρτων από τις χώρες της ΕΟΚ, ελευθερώθηκαν τα περιθώρια εμπορίας για τη λιανική πώληση σπίρτων και πίστευε ότι η εν λόγω παράβαση σχετικά με τα σπίρτα είχε ήδη από πολύ καιρό ρυθμιστεί.

IV — Προφορική διαδικασία

Κατά τη συνεδρίαση της 1ης Μαρτίου 1983 αγόρευσαν ο εκπρόσωπος της Επιτροπής E. de March, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, και ο εκπρόσωπος της ιταλικής δημοκρατίας O. Fiumara, avoccato dello Stato.

Η γενική εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 26ης Απριλίου 1983.

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Φεβρουαρίου 1982, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας ένα σύστημα καθορισμού ενιαίων εμπορικών περιθωρίων για τη λιανική πώληση κατεργασμένων καπνών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 37 της συνθήκης ΕΟΚ.

2 Στην Ιταλία, τα προϊόντα κατεργασμένου καπνού αποτελούν αντικείμενο κρατικού μονοπωλίου που αφορά την παραγωγή, καθώς και τη διάθεση των προϊόντων αυτών. Όσον αφορά ειδικότερα τη λιανική πώληση, το μονοπώλιο αυτό συνίσταται στη δυνατότητα λιανικής πωλήσεως που έχουν αποκλειστικώς οι αναγνωρισμένοι από τις φορολογικές αρχές πωλητές καπνού, ο αριθμός των οποίων ανέρχεται περίπου σε 80 000. Οι πωλητές καπνού υποχρεούνται να πωλούν τα προϊόντα καπνού στις τιμές διαθέσεως στην κατανάλωση, οι οποίες προκύπτουν από νομοθετικά καθοριζόμενο κατάλογο τιμών.

3 Ο κατάλογος αυτός περιέχει ένα ευρύ φάσμα τιμών λιανικής πωλήσεως, καθεμιά από τις οποίες αποτελείται από τρία μέρη, δηλαδή την αμοιβή του κατασκευαστή και του χονδρεμπόρου, το μέρος που περιέρχεται στο δημόσιο ταμείο και το περιθώριο που περιέρχεται στο λιανοπωλητή. Το περιθώριο αυτό ανέρχεται στο 8 % της τιμής πωλήσεως στο κοινό. Η διεύθυνση του μονοπωλίου, υπό την ιδιότητά της ως κατασκευαστή, και οι εισαγωγείς επιλέγουν ελεύθερα, για καθένα από τα προϊόντα τους, τη μία από τις τιμές πωλήσεως στο κοινό που

προβλέπονται στον κατάλογο ή ακόμα και τιμή που δεν προβλέπεται, η οποία εντάσσεται ακολούθως σ' αυτόν.

4 Στις 13 Νοεμβρίου 1980, η Επιτροπή απεύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία, βάσει του άρθρου 169, παράγραφος 1, της συνθήκης, αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ισχυριζόταν ότι η τελευταία παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 37 της συνθήκης, να διαρρυθμίσει το μονοπώλιο πωλήσεως προϊόντων κατεργασμένου καπνού, καθόσον διατηρεί ορισμένα στοιχεία του μονοπωλίου αυτού. Μεταξύ των σημείων που αμφισβητήθηκαν συγκαταλέγεται και ο καθορισμός ενιαίων εμπορικών περιθωρίων. Κατόπιν της εν λόγω αιτιολογημένης γνώμης, η ιταλική κυβέρνηση και η Επιτροπή συμφώνησαν σε μια σειρά διαρρυθμίσεων του μονοπωλίου. Αντίθετα, η ιταλική κυβέρνηση αρνήθηκε να εγκαταλείψει το σύστημα ενιαίων περιθωρίων για τη λιανική πώληση.

5 Η Επιτροπή άσκησε τότε την παρούσα προσφυγή, το αντικείμενο της οποίας περιορίζεται μόνο στο ζήτημα των εν λόγω ενιαίων εμπορικών περιθωρίων, προκειμένου να αναγνωριστεί ότι το σύστημα αυτό είναι αντίθετο προς το άρθρο 37 της συνθήκης.

6 Σύμφωνα με το άρθρο 37, παράγραφος 1, της συνθήκης, «τα κράτη μέλη διαρρυθμίζουν προοδευτικώς τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα κατά τρόπο ώστε, με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου να αποκλείεται, ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών».

7 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο καθορισμός ενιαίων εμπορικών περιθωρίων για τη λιανική πώληση από το κράτος, το μονοπώλιο του οποίου εκτείνεται ταυτόχρονα και στην παραγωγή των σχετικών προϊόντων, είναι μέτρο που συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις. Αφενός, το κράτος αναγκάζεται να προτιμά τα προϊόντα της εγχώριας παραγωγής από εκείνα των αλλοδαπών ανταγωνιστών και να καθορίζει το περιθώριο σε ύψος που διευκολύνει τη διάθεση των δικών του προϊόντων. Αφετέρου, μια διάκριση απορρέει από το γεγονός ότι το ιταλικό μονοπώλιο μπορεί να εξάγει σε άλλα κράτη μέλη, επιλέγοντας ελεύθερα την πολιτική του εμπορικής προωθήσεως, ενώ οι αλλοδαποί κατασκευαστές υποχρεούνται, όταν πωλούν στην Ιταλία, να τηρούν το ενιαίο εμπορικό περιθώριο που έχει καθορίσει το κράτος.

8 Η Επιτροπή υποστηρίζει επιπλέον ότι το ενιαίο εμπορικό περιθώριο μπορεί να νοθεύσει τους όρους του ανταγωνισμού και να περιορίσει τις δυνατότητες διαθέ-

σεως των προϊόντων που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη. Έχει δε μια ουσιωδώς αντι-ανταγωνιστική ενέργεια, καθόσον καθιστά αδύνατη για τους κατασκευαστές αλλοδαπών προϊόντων τη χορήγηση πριμοδοτήσεων διεισδύσεως και τους υποχρεώνει να υιοθετούν τις ίδιες μεθόδους εμπορίας με εκείνες που εφαρμόζει το ιταλικό μονοπώλιο παραγωγής.

9 Η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί ότι το σύστημα ενιαίων εμπορικών περιθωρίων δεν συνεπάγεται καμιά διάκριση. Πρόκειται για μέτρο που εφαρμόζεται καθ' όμοιο τρόπο σε όλα τα προϊόντα, εγχώρια ή αλλοδαπά, και αποβλέπει στην αποφυγή του κινδύνου να υποβάλουν οι πωλητές καπνού τους καταναλωτές ή τους παραγωγούς σε διακρίσεις. Το περιθώριο 8 % συνιστά δίκαιη και επαρκή αμοιβή για τους πωλητές καπνού και δεν καθορίζεται βάσει μιας ευνοϊκής για τα εγχώρια προϊόντα πολιτικής πωλήσεων. Ελλείψει κοινής οργανώσεως της αγοράς, κάθε κράτος μέλος μπορεί να θεσπίζει ειδικές διατάξεις, διαφορετικές από εκείνες που ισχύουν σε άλλα κράτη μέλη.

10 Η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται επιπλέον ότι οι δήθεν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού δεν μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο του άρθρου 37 της συνθήκης. Εξάλλου, αμφισβητεί την ύπαρξη περιορισμού του ανταγωνισμού και τονίζει ότι το επίδικο μέτρο αποτελεί κατ' ουσίαν παρέμβαση στη διαμόρφωση των τιμών λιανικής πωλήσεως, που έχει γίνει δεκτή από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Επικουρικώς, η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το άρθρο 90, παράγραφος 2, της συνθήκης επιτρέπει παρέκκλιση από τους κανόνες της, εφόσον το ιταλικό μονοπώλιο λιανικής πωλήσεως κατεργασμένων καπνών έχει χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου και ότι η κατάργηση των ενιαίων εμπορικών περιθωρίων εμποδίζει την εκπλήρωση της ειδικής αποστολής του μονοπωλίου αυτού. Το αμετάβλητο του περιθωρίου εξασφαλίζει τη διαφάνεια των τιμών, εμποδίζει τον πόλεμο των περιθωρίων και συμβάλλει στον περιορισμό του λαθρεμπορίου.

11 Πρέπει πρώτον να σημειωθεί, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο ιδίως με τις αποφάσεις της 3ης Φεβρουαρίου 1976 (59/75, Manghera, Racc. σ. 91) και της 13ης Μαρτίου 1979 (91/78, Hansen, Racc. σ. 935), ότι το άρθρο 37 της συνθήκης δεν επιβάλλει την ολοκληρωτική κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων εμπορικού χαρακτήρα, αλλά επιτάσσει τη διαρρύθμισή τους κατά τρόπο, ώστε να αποκλείεται, ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών. Τόσο από το κείμενο του

άρθρου 37, όσο και από τη θέση του στο σύστημα της συνθήκης προκύπτει ότι το άρθρο αυτό αποβλέπει στην εξασφάλιση της τηρήσεως του θεμελιώδη κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο σύνολο της κοινής αγοράς, ιδίως με την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών και των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και στην κατ' αυτόν τον τρόπο διατήρηση των κανονικών συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομιών των κρατών μελών, στην περίπτωση που, σε κάποιο από τα κράτη αυτά, ένα συγκεκριμένο προϊόν υπόκειται σε κρατικό μονοπώλιο εμπορικού χαρακτήρα.

12 Επειδή πρόκειται για κανονιστική ρύθμιση που εφαρμόζεται αδιάκριτα σε εγχώρια και σε εισαγόμενα προϊόντα, πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί αν η επίδικη ρύθμιση μπορεί, εντούτοις, να συνεπάγεται διακρίσεις ή να νοθεύει τον ανταγωνισμό, περιορίζοντας τις εισαγωγές προϊόντων καπνού και εμποδίζοντας έτσι το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

13 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της γενικής απαγορεύσεως των διαφημίσεων που επιβάλλει η ιταλική νομοθεσία, ένα μειονέκτημα για τη διάθεση των εισαγόμενων προϊόντων έγκειται στην αδυναμία των αλλοδαπών παραγωγών να παραχωρούν στους μεταπωλητές υψηλότερα εμπορικά περιθώρια, προκειμένου να τους παράσχουν κίνητρα για να πωλούν τα δικά τους προϊόντα.

14 Ο ισχυρισμός αυτός δεν μπορεί, πάντως, να γίνει δεκτός. Η αδυναμία χορηγήσεως πριμοδοτήσεων διεισδύσεως υπάρχει τόσο για το ιταλικό μονοπώλιο παραγωγής καπνού όσο και για τους αλλοδαπούς παραγωγούς. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η χορήγηση πριμοδοτήσεων διεισδύσεως συνιστά τη μόνη εμπορική μέθοδο που επιτρέπει σε αλλοδαπά προϊόντα να εισαχθούν στην αγορά, κυρίως γιατί παραμένει δυνατός ο ανταγωνισμός όσον αφορά τις τιμές λιανικής πωλήσεως. Τα αριθμητικά στοιχεία εξάλλου που προσκόμισε η Επιτροπή, όπως και τα στοιχεία που προσκόμισε η ιταλική κυβέρνηση, τα οποία δεν αμφισβήτησε η Επιτροπή, έστω κι αν διαφώνησε ως προς την ερμηνεία τους, αφορούν δε την εξέλιξη των εισαγωγών καπνού στην Ιταλία και το τμήμα της αγοράς των εισαγόμενων προϊόντων σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να ενισχύσουν την άποψη ότι, αντίθετα προς τα εγχώρια προϊόντα, με τα εισαγόμενα μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματικός ανταγωνισμός στην αγορά μόνο μέσω της χορηγήσεως πριμοδοτήσεων διεισδύσεως στους μεταπωλητές.

15 Πρέπει, επιπλέον, να τονιστεί ότι το εμπορικό περιθώριο που καθορίστηκε με νόμο έχει παραμείνει από χρόνια αμετάβλητο σε 8 % της τιμής λιανικής πωλήσεως. Καμιά εξουσία λήψεως αποφάσεων και κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας δεν χορηγείται εν προκειμένω στη διοίκηση, η οποία δεν παρεμβαίνει στον καθορισμό του εμπορικού περιθωρίου. Τίποτα δεν επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι για τον καθορισμό του περιθωρίου αυτού λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες των προϊόντων του ιταλικού μονοπωλίου σε συνάρτηση με την κατάσταση που επικρατεί στην αγορά. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι ο καθορισμός του εν λόγω περιθωρίου μπορεί, υπ' αυτές τις συνθήκες, να ευνοήσει τη διάθεση μόνο των εγχώριων προϊόντων.

16 Όσον αφορά το ζήτημα αν η επίδικη ρύθμιση περιορίζει τις εισαγωγές αλλοδαπών προϊόντων, πρέπει να σημειωθεί, όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το Δικαστήριο (πρβλ. αποφάσεις της 26ης Νοεμβρίου 1976, 65/75 Tasca, Racc. σ. 291· της 24ης Ιανουαρίου 1978, 82/77, van Tiggele, Racc. σ. 25· της 6ης Νοεμβρίου 1979, 16-20/79, Danis, Racc. σ. 3327) ότι εθνικά μέτρα, που ρυθμίζουν τον καθορισμό των τιμών και εφαρμόζονται αδιάκριτα σε εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα, δεν συνιστούν, καθαυτά, μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος με ποσοτικό περιορισμό, αλλά ότι μπορούν να έχουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα όταν, λόγω του ύψους της τιμής που καθορίστηκε, θέτουν τα εισαγόμενα προϊόντα σε μειονεκτική θέση, ιδίως γιατί το ανταγωνιστικό τους πλεονέκτημα, που απορρέει από τη μικρότερη τιμή κόστους εξουδετερώνεται ή γιατί η ανώτατη τιμή καθορίζεται σε τόσο χαμηλό επίπεδο ώστε, λαμβανομένης υπόψη της γενικής καταστάσεως των εισαγόμενων προϊόντων σε σύγκριση με την κατάσταση των εγχώριων προϊόντων, οι επιχειρηματίες που επιθυμούν μπορούν να εισαγάγουν στο οικείο κράτος μέλος τα προϊόντα, για τα οποία πρόκειται, μόνο με ζημία.

17 Εν προκειμένω, η επίδικη ρύθμιση δεν θίγει την ευχέρεια των παραγωγών να καθορίζουν τις τιμές λιανικής πωλήσεως των προϊόντων τους. Είναι δυνατός ο πλήρης ανταγωνισμός στο βασικό τομέα του καθορισμού των τιμών λιανικής πωλήσεως. Οι αλλοδαποί παραγωγοί προϊόντων καπνού έχουν την ευχέρεια είτε να επωφελούνται από την ύπαρξη ανταγωνιστικότερης τιμής κόστους είτε να μετακυλίουν εξ ολοκλήρου την υψηλότερη τιμή κόστους. Δεν αμφισβητείται ότι το ενιαίο περιθώριο αντιπροσωπεύει, για τους πωλητές καπνού, επαρκή αμοιβή για τη λιανική πώληση των προϊόντων καπνού, είτε πρόκειται για εισαγόμενα είτε για εγχώρια προϊόντα.

18 Είναι αλήθεια ότι η επίδικη ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα την υποχρέωση των αλλοδαπών παραγωγών να τηρούν ενιαίο εμπορικό περιθώριο στην ιταλική αγορά, ενώ παρόμοια υποχρέωση δεν ισχύει για τα προϊόντα του ιταλικού μονοπωλίου στις αγορές άλλων κρατών μελών. Το γεγονός όμως αυτό δεν συνιστά διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 37 της συνθήκης. Αποτελεί απλώς συνέπεια της υπάρξεως ενός μονοπωλίου εμπορικού χαρακτήρα, που περιέχει ρύθμιση των εμπορικών περιθωρίων, ενώ ένα τέτοιο μονοπώλιο και μια τέτοια ρύθμιση δεν υπάρχουν σε άλλα κράτη μέλη. Ναι μεν είναι δυνατό να προκύψουν ορισμένα μειονεκτήματα για τον ανταγωνισμό στην κοινή αγορά λόγω της υπάρξεως διαφορετικών εθνικών νομοθεσιών στον τομέα των εμπορικών περιθωρίων για τη λιανική πώληση των προϊόντων καπνού, εναπόκειται όμως στα αρμόδια κοινοτικά όργανα να εξαλείψουν τα μειονεκτήματα αυτά μέσω της προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών.

19 Από τις σκέψεις που προηγήθηκαν προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η επίδικη ρύθμιση συνιστά διάκριση σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων και ότι θίγει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού. Συνεπώς, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

Επί των δικαστικών εξόδων

20 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα

Διά ταύτα

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

κρίνει και αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Ιουνίου 1983.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling
Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Ο γραμματέας
P. Heim

Ο πρόεδρος
J. Mertens de Wilmars

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIMONE ROZÈS ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 26 ΑΠΡΙΛΙΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Με την προσφυγή επί παραβάσει που άσκησε η Επιτροπή, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της συνθήκης ΕΟΚ, ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας ένα σύστημα σταθερών περιθωρίων για την εμπορία των επεξεργασμένων καπνών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 37 της συνθήκης.

I — Για να κατανοηθεί το αντικείμενο της προσφυγής αυτής, θα πρέπει να τοποθετηθεί στο πλαίσιό του. Η παρούσα υπόθεση εντάσσεται στο πλαίσιο της πολιτικής που ακολουθούν τα όργανα της Κοινότητας, ιδίως η Επιτροπή, για την πραγματοποίηση, στον τομέα των επεξεργασμένων προϊόντων καπνού, μιας οικονομικής ένωσης, στην οποία θα επικρατεί υγιής ανταγωνισμός και η οποία θα έχει χαρακτηριστικά ανάλογα προς εκείνα της εσωτερικής αγοράς, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 της συνθήκης [2].

Οι ενέργειες αυτές περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο τη λήψη φορολογικών μέτρων, δεδομένου ότι οι φόροι συνιστούν τον καθοριστικότερο παράγοντα διαμορφώσεως της τιμής λιανικής πωλήσεως των καπνών [70 % κατά μέσο όρο όσον αφορά τα τσιγάρα [3]]. Το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 19 Δεκεμβρίου 1972, την πρώτη οδηγία σχετικά με την εναρμόνιση των ειδικών φόρων καταναλώσεως επί των τσιγάρων, (οδηγία 72/464/ΕΟΚ), η οποία τροποποιήθηκε από τότε πολλές φορές. Με την οδηγία αυτή επιδιώκεται κυρίως «η προοδευτική κατάργηση των συστημάτων φόρων που πλήττουν, στα κράτη μέλη, την κατα-

1 — Μετάφραση από τα γαλλικά.

2 — Στοιχεία α και στ.

3 — Έκθεση του Bouke Beumer στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 3ης Νοεμβρίου 1982, έγγραφο 1-789/82, παράγραφος 9, σ. 12, της γαλλικής μεταφράσεως· Δικαστήριο, 29 Οκτωβρίου 1980, απόφαση Fedetab, σκέψη 121, Recueil σ. 3260.