DOMSTOLENS DOM
av den 7 juni 1983*

Mål 78/82

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren René-Christian Béraud, i egenskap av ombud, biträdd av Eugenio de March, rättsavdelningen, med delgivningsadress i Luxemburg hos Oreste Montalto, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

mot

Italien, företrätt av Arnaldo Squillante, chef för avdelningen för diplomatiska tvister, traktater och lagstiftningsärenden, och Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg hos Italiens ambassad,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Italien, genom att upprätthålla ett system med fasta vinstmarginaler för försäljning av tobaksvaror, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 37 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena P. Pescatore, A. O'Keeffe och U. Everling samt domarna Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due och K. Bahlmann,

generaladvokat: S. Rozès,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 februari 1982 har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Italien, genom att upprätthålla ett system med enhetliga vinstmarginaler för detaljförsäljning av tobaksvaror, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 37 i EEG-fördraget.

2 Tobaksvaror är i Italien underställda ett statligt monopol som omfattar såväl produktion som distribution. Inom ramen för detta monopol är detaljförsäljningen förbehållen omkring 80 000 av skattemyndigheterna godkända tobakshandlare. Tobakshandlarna måste sälja tobaksvarorna till konsumentpriser som framgår av en i lag fastställd prislista.

3 Prislistan innehåller en lång rad detaljpriser som vart och ett består av tre delar: tillverkarens och grossistens ersättning, den del som tillfaller staten samt detaljhandlarens vinstmarginal. Denna marginal utgör 8 % av konsumentpriset. Såväl monopolförvaltningen, i dess egenskap av tillverkare, som importörerna kan fritt för varje produkt välja antingen ett av de konsumentpriser som finns upptaget i prislistan eller ett annat pris, som därefter läggs till i listan.

4 Den 13 november 1980 riktade kommissionen i enlighet med artikel 169 första stycket i fördraget ett motiverat yttrande till Italien i vilket den hävdade att Italien genom att upprätthålla vissa förfaranden inom ramen för sitt tobaksmonopol hade underlåtit att uppfylla sin skyldighet att anpassa detta i överensstämmelse med artikel 37 i fördraget. Till dessa förfaranden hörde fastställandet av enhetliga vinstmarginaler. Efter detta motiverade yttrande kom kommissionen och den italienska regeringen överens om en rad anpassningar av monopolet. Den italienska regeringen vägrade dock att avskaffa systemet med enhetliga vinstmarginaler för detaljhandeln.

5 Kommissionen väckte då förevarande talan, som uteslutande rör frågan om upprätthållandet av enhetliga vinstmarginaler, för att få fastställt att systemet strider mot artikel 37 i fördraget.

6 I artikel 37.1 i fördraget förskrivs att "medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol gradvis anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare".

7 Kommissionen anser att den omständigheten att staten, som också har monopol på tillverkningen av de ifrågavarande varorna, fastställer enhetliga vinstmarginaler för detaljhandeln utgör en diskriminerande åtgärd. För det första ligger det i sakens natur att staten föranleds att föredra produkter av inhemsk tillverkning framför utländska konkurrenters och därför fastställer marginalen till en nivå som främjar avsättningen av dess egna produkter. För det andra är det diskriminerande att det italienska monopolet vid export till de andra medlemsstaterna fritt kan välja sin marknadsföringspolicy, medan utländska tillverkare när de säljer i Italien måste hålla sig till den enhetliga vinstmarginal som staten har fastställt.

8 Kommissionen har vidare hävdat att den enhetliga vinstmarginalen riskerar att snedvrida konkurrensvillkoren och begränsa avsättningsmöjligheterna för varor som importeras från andra medlemsstater. Den har oundvikligen en konkurrenshämmande verkan eftersom den gör det omöjligt för tillverkare av utländska produkter att erbjuda introduktionsrabatter och tvingar dem att anta samma saluföringsmetoder som det italienska tillverkningsmonopolet.

9 Den italienska regeringen är av uppfattningen att systemet med enhetliga vinstmarginaler inte är diskriminerande. Det rör sig om en åtgärd som utan åtskillnad gäller för alla produkter, inhemska såväl som utländska, och som syftar till att förhindra att tobakshandlarna diskriminerar konsumenterna eller tillverkarna. Marginalen på 8 % ger tobakshandlarna en rimlig och tillräcklig ersättning och har inte fastställts som ett led i en försäljningspolitik till förmån för nationella produkter. Eftersom det inte finns någon gemensam marknadsorganisation kan varje medlemsstat fastställa sina egna särskilda bestämmelser, vilka kan avvika från de bestämmelser som gäller i andra medlemsstater.

10 Den italienska regeringen har vidare hävdat att påstådda snedvridningar av konkurrensen inte går att pröva inom ramen för artikel 37 i fördraget. Den har för övrigt bestridit att det förekommer någon konkurrensbegränsning och har understrukit att den omtvistade åtgärden i huvudsak utgör ett enligt domstolens rättspraxis tillåtet ingrepp i prisbildningen för detaljhandeln. I andra hand har den italienska regeringen gjort gällande att artikel 90.2 i fördraget tillåter ett undantag från bestämmelserna i fördraget eftersom det

italienska monopolet på detaljförsäljning av tobaksvaror har karaktären av ett fiskalt monopol och eftersom avskaffandet av de enhetliga vinstmarginalerna skulle hindra detta monopol från att fylla sin särskilda funktion. Den enhetliga marginalen säkerställer genomblickbara priser, förhindrar priskrig och bidrar till att begränsa smuggling.

11 Det bör först och främst erinras om, vilket domstolen särskilt har fastställt i sina domar av den 3 februari 1976 i målet 59/75 Manghera (Rec. 1976, s. 91) och den 13 mars 1979 i målet 91/78 Hansen (Rec. 1979, s. 935), att artikel 37 i fördraget inte kräver att statliga handelsmonopol helt skall avskaffas, utan föreskriver att de skall anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Såväl av ordalydelsen i artikel 37 som av dess plats i fördragets allmänna uppbyggnad framgår att denna artikel syftar till att säkerställa iakttagandet av den grundläggande principen om fri rörlighet för varor inom den gemensamma marknaden, särskilt genom avskaffandet av kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i handeln mellan medlemsstaterna, och att på detta sätt upprätthålla normala konkurrensvillkor mellan medlemsstaterna i det fall en viss produkt i en eller flera av medlemsstaterna omfattas av ett statligt handelsmonopol.

12 Även om det rör sig om bestämmelser som utan åtskillnad gäller för både inhemska och importerade produkter finns det därför anledning att pröva om de ändå kan ha en diskriminerande verkan eller snedvrida konkurrensen genom att begränsa importen av tobaksvaror och på så sätt hindra handeln inom gemenskapen.

13 Kommissionen anser att det allmänna förbud mot marknadsföring som föreskrivs i den italienska lagstiftningen missgynnar avsättningen av importerade varor eftersom det gör det omöjligt för utländska tillverkare att ge återförsäljare högre vinstmarginaler i syfte att uppmuntra dem att sälja deras produkter.

14 Denna invändning kan dock inte godtas. Det är lika omöjligt för det italienska tobaksmonopolet som för utländska tillverkare att erbjuda introduktionsrabatter. Dessutom har kommissionen inte styrkt att erbjudandet av introduktionsrabatter är den enda försäljningsmetod genom vilken utländska produkter kan komma in på marknaden, allra helst som det är möjligt att konkurrera avseende detaljpriset. Varken den statistik som kommissionen har tillhandahållit eller statistiken från den italienska regeringen – som kommissionen inte har bestridit även om den har ifrågasatt tolkningen av den – om utvecklingen

av tobaksimporten till Italien och marknadsandelen för importerade produkter i jämförelse med andra medlemsstater, stöder för övrigt påståendet att importerade produkter till skillnad från inhemska endast kan konkurrera effektivt på marknaden genom att erbjuda återförsäljarna introduktionsrabatter.

15 Det bör vidare understrykas att den i lag fastställda vinstmarginalen under flera år har legat oförändrad på 8 % av detaljpriset. Förvaltningen har i detta hänseende ingen beslutsbefogenhet eller något utrymme för skönsmässig bedömning, och den medverkar inte heller vid fastställandet av vinstmarginalen. Det finns ingenting som stöder påståendet att denna marginal allt efter situationen på marknaden tar hänsyn till de särskilda behoven hos produkter som omfattas av det italienska monopolet. Kommissionen har följaktligen inte styrkt på vilket sätt fastställandet av denna marginal under sådana omständigheter skulle kunna gynna avsättningen enbart av nationella produkter.

16 Vad gäller frågan om huruvida den omtvistade regleringen begränsar importen av utländska produkter bör det – som domstolen vid upprepade tillfällen har fastställt (se dom av den 26 november 1976 i målet 65/75 Tasca [Rec. 1976, s. 291], dom av den 24 januari 1978 i målet 82/77 Van Tiggele [Rec. 1978, s. 25], och dom av den 6 november 1979 i förenade målen 16–20/79 Danis [Rec. 1979, s. 3327]) – erinras om att nationella åtgärder som reglerar prissättningen och som utan åtskillnad gäller för inhemska och importerade varor, inte i sig själva utgör åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner. De kan dock medföra en sådan verkan om de, på grund av den fastställda prisnivån, missgynnar importerade produkter, särskilt genom att neutralisera den konkurrensfördel som dessa produkter har till följd av lägre tillverkningskostnader, eller om ett maximipris fastställts till en så låg nivå – med tanke på den allmänna situationen för importerade produkter i jämförelse med inhemska – att näringsidkare som vill importera de ifrågavarande produkterna till den berörda medlemsstaten inte kan göra detta utan förlust.

17 I förevarande mål inskränker den omtvistade regleringen inte tillverkarnas frihet att fastställa detaljpriserna för sina produkter. Konkurrensen kan fritt utövas på det viktiga detaljprisområdet. Det står utländska tobaksvarutillverkare fritt att antingen dra fördel av mer konkurrenskraftiga tillverkningskostnader eller att helt övervältra högre tillverkningskostnader. Det har inte bestritts att den enhetliga marginalen ger tobakshandlare en tillräcklig ersättning för detaljförsäljningen av tobaksvaror, vare sig de är importerade eller inhemska.

18 Det är riktigt att utländska tillverkare till följd av den omtvistade regleringen måste iaktta en enhetlig vinstmarginal på den italienska marknaden, medan en sådan skyldighet inte föreligger på de utländska marknaderna för de produkter som omfattas av det italienska monopolet. Detta förhållande utgör dock inte någon diskriminering enligt artikel 37 i fördraget. Det är endast en följd av förekomsten av ett statligt handelsmonopol som omfattar en reglering av vinstmarginalerna, medan ett sådant monopol och en sådan reglering inte existerar i andra medlemsstater. Om det skulle uppstå vissa nackdelar för konkurrensen på den gemensamma marknaden till följd av dessa olikheter mellan de nationella lagstiftningarna på området för detaljhandelns vinstmarginaler för de ifrågavarande produkterna, så är det de behöriga gemenskapsinstitutionernas sak att avlägsna sådana nackdelar genom en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

19 Av ovanstående följer att kommissionen inte har styrkt att den omtvistade regleringen utgör en diskriminering av importerade produkter och inskränker den fria rörligheten för varor under normala konkurrensvillkor. Talan ogillas därför.

Rättegångskostnader

20 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Sökandens talan ogillas.

2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juni 1983.

P. Heim
Justitiesekreterare

J. Mertens de Wilmars
Ordförande