oder den Importeur bestimmte Verkaufspreis geändert und dadurch das Wettbewerbsverhältnis zwischen den eingeführten und den durch das staatliche Monopol vertriebenen Tabakwaren beeinträchtigt werden kann.

Die Ausübung dieser Befugnis verstößt ferner gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, da sie es den staatlichen Stellen ermöglicht, die Freiheit der Einfuhr von aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Tabakwaren durch einen selektiven Eingriff in die Preise für Tabakwaren einzuschränken, sowie gegen Artikel 37, da die Festsetzung eines Preises, der von dem durch den Hersteller oder den Importeur bestimmten abweicht, die Erstreckung eines für das staatliche Monopol typischen Vorrechts auf eingeführte Tabakwaren darstellt, die zu einer Beeinträchtigung des Handels mit eingeführten Tabakwaren unter normalen Wettbewerbsbedingungen führt.

In der Rechtssache 90/82

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater René-Christian Béraud als Bevollmächtigten im Beistand von Rechtsanwalt Pierre Didier, Brüssel, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

FRANZÖSISCHE REPUBLIK, vertreten durch den stellvertretenden Leiter der Rechtsabteilung im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten Noël Museux als Bevollmächtigten und Alain Sortais, Conseiller des affaires étrangères im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als stellvertretenden Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Französische Botschaft,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer, insbesondere deren Artikel 5 Absatz 1, verstoßen hat, daß sie für Tabakwaren Kleinverkaufspreise festgesetzt hat, die von den durch die einzelstaatlichen Hersteller oder die Importeure bestimmten Preisen abweichen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keeffe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due und K. Bahlmann,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Nach Artikel 6 des französischen Gesetzes Nr. 76-448 vom 24. Mai 1976 über die Umformung des Tabakwarenmonopols (Journal officiel de la République française, S. 3083) wird vorbehaltlich besonderer Bestimmungen für das Departement Korsika und die überseeischen Departements der Kleinverkaufspreis für jedes Erzeugnis nach Maßgabe eines Dekrets des Conseil d'Etat einheitlich für das gesamte Staatsgebiet festgesetzt.

Das Dekret Nr. 76-1324 vom 31. Dezember 1976 über die wirtschaftlichen und steuerlichen Vorschriften für Tabakwaren in den französischen Festlandsdepartements (JORF, S. 189) sieht in seinem Artikel 10 vor, daß die Kleinverkaufspreise der Tabakwaren durch Erlaß des Wirtschafts- und Finanzministers festgesetzt werden.

Im Bulletin officiel des services et des prix vom 27. Januar 1977 machte das Wirtschafts- und Finanzministerium folgendes bekannt:

— Die Lieferanten dürfen dreimal pro Jahr neue Erzeugnisse auf den Markt bringen, und zwar jeweils am 1. Januar, 1. April und 1. Oktober. Zu diesem Zweck haben sie der Verwaltung Unterlagen einzureichen und den Kleinverkaufspreis anzugeben, den sie angewendet haben möchten.

— Die Lieferanten können in bezug auf die bereits auf den Markt gebrachten Erzeugnisse jederzeit einen Antrag auf Anwendung eines neuen Kleinverkaufspreises stellen, dem sachdienliche Angaben zur Rechtfertigung beigefügt sein müssen.

Aufgrund dieser Bestimmungen ergingen nacheinander mehrere Erlasse des Wirtschafts- und Finanzministers und des

Haushaltsministers über die Festsetzung des Verkaufspreises für bestimmte Kategorien von Tabakwaren im festländischen Frankreich.

Nach Eingang mehrerer Beschwerden teilte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den zuständigen französischen Stellen am 26. Oktober 1978 mit, daß sie diese Festsetzung des Kleinverkaufspreises für bestimmte Kategorien von Tabakwaren für einen Verstoß gegen die Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 303, S. 1), insbesondere deren Artikel 5 Absatz 1, halte. Dieser bestimmt:

„Die Hersteller und Importeure bestimmen frei für jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis. Diese Vorschrift steht jedoch der Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegen."

Am 5. Januar 1979 gab die französische Regierung der Kommission einen Zwischenbescheid.

Mit Schreiben vom 7. Juni 1979 bedeutete die Kommission der französischen Regierung erneut, daß sie auf diesem Gebiet „eine Methode der Preisfestsetzung [anwende], die mit dem Grundsatz der freien Preisfestsetzung nicht vereinbar" sei; dieser Grundsatz werde durch Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464 aufgestellt, deren Bedeutung vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. November 1977 (GB-INNO-BM, Rechtssache 13/77, Slg. 1977, 2115) nochmals bekräftigt worden sei. Die Praxis der französischen Behörden sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar; die Französische Republik verstoße so gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, insbesondere aus der Richtlinie 72/464. Gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag wurde die französische Regierung aufgefordert, sich gegenüber der Kommission zu äußern.

Die französische Regierung übermittelte der Kommission ihre Äußerung mit Schreiben vom 16. Juli 1979. Sie führte darin aus, die französische Regelung der Festsetzung des Kleinverkaufspreises für Tabakwaren liege eindeutig im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften. Diese Regelung sei erlassen worden, um den staatlichen Stellen die Möglichkeit zu geben, die Entwicklung des Tabakpreises in die allgemeinen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik und insbesondere in das Vorgehen zur Kontrolle des Preisanstiegs bei Waren und Dienstleistungen einzupassen. Im übrigen werde die Regelung sehr flexibel gehandhabt: Den Anträgen auf Festsetzung der Preise für erstmals auf den Markt gebrachte Waren werde durchweg stattgegeben. Die Preissteigerungen könnten je nach der eingeführten Ware in gewissem Umfange differenziert werden; den Anträgen der ausländischen Lieferanten auf Preiserhöhungen werde entsprochen.

Die Kommission gab am 31. Oktober 1980 gegenüber der Französischen Republik die in Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag vorgesehene, mit Gründen versehene Stellungnahme ab.

Sie bezeichnet darin die Erklärungen der französischen Regierung als nicht zufriedenstellend, da sie den Herstellern und Importeuren nicht die Rechtssicherheit gewährleiste, die erforderlich sei, um das Recht zur Bestimmung der Verkaufspreise ihrer Waren frei auszuüben. Die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Kontrolle des Preisanstiegs bei Waren und Dienstleistungen dürfe das Recht der Hersteller und Importeure zur freien Be-

stimmung der Kleinverkaufspreise für Tabakwaren nicht beeinträchtigen.

Die Französische Republik wurde aufgefordert, binnen eines Monats die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Richtlinie 72/464 nachzukommen.

Mit einem an die Kommission gerichteten Schreiben vom 14. Januar 1981 traten die französischen Behörden zum einen der rechtlichen Argumentation in der mit Gründen versehenen Stellungnahme entgegen und unterrichteten zum anderen die Kommission über ihre Absichten auf dem Gebiet der Festsetzung des Kleinverkaufspreises für Tabakwaren.

II — Schriftliches Verfahren

Mit am 16. März 1982 eingereichter Klageschrift hat die Kommission beim Gerichtshof gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag Klage gegen die Französische Republik wegen Vertragsverletzung auf dem Gebiet der Festsetzung der Kleinverkaufspreise für bestimmte Kategorien von Tabakwaren erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die Kommission aufgefordert, zur Präzisierung des Gegenstands ihrer Klage bestimmte Fragen schriftlich zu beantworten; diesem Verlangen wurde fristgerecht Folge geleistet. Die Regierung der Französischen Republik wurde aufgefordert, in der Sitzung bestimmte Fragen zu beantworten.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972, insbesondere deren Artikel 5 Absatz 1, verstoßen hat, daß sie für bestimmte Kategorien von Tabakwaren Kleinverkaufspreise festgesetzt hat, die von den durch die Hersteller oder Importeure bestimmten Preisen abweichen;

— der Französischen Republik die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

In Beantwortung der ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen hat die Kommission ausgeführt, sie betrachte es als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, daß der französische Staat von der Befugnis zur amtlichen Festsetzung der Kleinverkaufspreise, die er sich durch das Gesetz Nr. 76-448 vorbehalten habe, allgemein, sowohl in bezug auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Tabakwaren als auch auf inländische Tabakwaren, Gebrauch mache.

Die *Regierung der Französischen Republik* beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Kommission* weist darauf hin, daß sie mit verschiedenen Beschwerden betreffend die französische Regelung über die Festsetzung der Kleinverkaufspreise für Tabakwaren befaßt worden sei. Diese Regelung diskriminiere die Erzeugnisse

aus der Gemeinschaft gegenüber den französischen Erzeugnissen dadurch, daß die für den Handel mit eingeführten Zigaretten in Frankreich vorgeschriebenen Preise zu niedrig festgesetzt worden seien, um deren Rentabilität zu gewährleisten, oder daß deutlich höhere Preise als die von den Herstellern oder Importeuren bestimmten festgesetzt worden seien, was den zwischen französischen und eingeführten Zigaretten bestehenden Preisunterschied vergrößert habe, oder daß die Verwaltung nach Anerkennung des vom ausländischen Hersteller oder Einführer bestimmten Preises den Preis der konkurrierenden französischen Marke im nachhinein gesenkt und damit eine Verzerrung des Wettbewerbs geschaffen habe.

In rechtlicher Hinsicht gibt die Kommission zunächst eine Darstellung der Lage vor dem Erlaß der Richtlinie 72/464, der vorbereitenden Arbeiten zu ihrem Erlaß, ihrer wesentlichen Bestimmungen sowie ihres Beitrags zum Fortgang der Harmonisierung und der Logik des Harmonisierungssystems. Sie führt sodann aus, daß es mit der Richtlinie 72/464 unvereinbar sei, wenn ein Mitgliedstaat für bestimmte aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingeführte Tabakwaren andere als die von den Herstellern oder Importeuren bestimmten Verkaufspreise festsetze; diese Unvereinbarkeit ergebe sich sowohl aus dem allgemeinen Geist des Harmonisierungssystems, dem Wortlaut des Artikels 5 Absatz 1 der Richtlinie und ihren Zielen als auch aus den für ihre Auslegung maßgeblichen Bestimmungen des EWG-Vertrages.

a) Einheitliche Marktverhältnisse, die für die Verwirklung des freien Warenverkehrs und des freien Wettbewerbs auf dem Tabaksektor erforderlich seien, verlangten vor allem die Harmonisierung der steuerlichen Strukturen. Diese Harmonisierung beruhe zum einen auf der Einführung von für alle Zigarettenkategorien gleichen Verbrauchsteuern in allen Mitgliedstaaten und zum anderen auf einer Palette von Kleinverkaufspreisen, die die Abgabepreise der Hersteller, das heißt die Unterschiede zwischen Herstellungs- und Vertriebskosten, angemessen wiedergebe. Sie setze voraus, daß die Mitgliedstaaten in die Festsetzung der Kleinverkaufspreise nicht eingriffen, denn sonst könnten die Staaten die Steuerneutralität beseitigen oder jedes Aufkommen von Wettbewerbswahrheit im Keim ersticken.

b) Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie bestimmten die Hersteller und Importeure frei für jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis. Der zweite Satz dieser Bestimmung, der vorsehe, daß die freie Bestimmung der Preise durch die Hersteller oder Importeure der Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegenstehe, habe nicht die Bedeutung, die ihm die französische Regierung beimessen wolle.

Artikel 5 Absatz 1 müsse notwendigerweise so ausgelegt werden, daß die beiden in ihm enthaltenen Aussagen sich gegenseitig ergänzten, anstatt sich zu widersprechen. In seinem Urteil INNO habe der Gerichtshof die Komplementarität der beiden Sätze von Artikel 5 Absatz 1 sehr deutlich zum Ausdruck gebracht. Er habe nämlich den Mitgliedstaaten das Recht zur Ausübung bestimmter Befugnisse auf dem Gebiet der Preisfestsetzung zuerkannt, „sofern" die Preise von den Marktteilnehmern frei festgesetzt worden seien. In demselben Sinne hätten der Rat und die Kommission in einer Anmerkung zum Ratsprotokoll ihre Übereinstimmung darin festgestellt, daß unter „prix imposés" „les prix fixés par les fabricants ou importateurs et éventuellement homologués par l'Etat" zu verstehen seien.

Die freie Bestimmung des Verkaufspreises ihrer Marken durch die Hersteller und Importeure sei der Bestandteil des Systems, an dem nicht gerührt werden dürfe; wie sich die Preise der Marken zueinander verhielten, müsse durch das freie Spiel des Marktes und die Herstellungskosten bestimmt werden. Auf dieser Ebene beschränke sich die Befugnis des Staates auf eine Untersuchung und Anerkennung der vom Markt frei bestimmten Preise; von einem System, in dem den Mitgliedstaaten die Befugnis vorbehalten sei, die Kleinverkaufspreise unmittelbar festzusetzen, könne keine Rede sein.

Die Mitgliedstaaten dürften, sofern sie die Ziele und das Funktionieren des in der Harmonisierung befindlichen Systems der Tabakverbrauchsteuern nicht gefährdeten, allgemeine Maßnahmen der „Preisüberwachung" ergreifen oder Vorschriften über die „Einhaltung der vorgeschriebenen Preise" erlassen; so dürfe ein Mitgliedstaat ohne Zweifel unter Beachtung der Erfordernisse des EWG-Vertrags zum Zweck der Inflationsbekämpfung einen Preisstopp anordnen. Diese den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnisse dürften jedoch die Freiheit der Importeure, die Preise ihrer Erzeugnisse innerhalb des so definierten allgemeinen Rahmens frei zu bestimmen, nicht berühren.

Die freie Preisfestsetzung bei der Einführung eines neuen Erzeugnisses auf dem Markt allein genüge nicht. Jeder Hersteller oder Importeur müsse auch in der Lage sein, das Konkurrenzverhältnis zwischen seinen Erzeugnissen und den mit ihnen im Wettbewerb stehenden frei zu verändern.

Die einmal pro Jahr bestehende Möglichkeit der Preisänderung reiche ebenfalls nicht aus, um die freie Festsetzung der Verkaufspreise durch den Markt zu gewährleisten. Mit Rücksicht auf die Schwankungen der Verhältnisse auf dem fraglichen Markt erweise es sich als notwendig, die Bedingungen für Preisänderungen zu erleichtern.

c) Die Freiheit der Preisbestimmung durch die Hersteller und Importeure ergebe sich aus den Zielen und aus Sinn und Zweck des mit der Richtlinie 72/464 eingerichteten Systems. Ihre erste Begründungserwägung besage, daß die auf die Erzeugnisse des Tabakwarensektors erhobenen Verbrauchsteuern die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen und den freien Verkehr dieser Waren im Gemeinsamen Markt nicht behindern dürften; in der letzten Begründungserwägung heiße es, daß die Erfordernisse des freien Wettbewerbs eine freie Preisbildung für alle Gruppen von Tabakwaren bedingten.

Das Ziel der Richtlinie müsse auch aus der Perspektive einer Wirtschaftsunion gesehen werden. Eine derartige Union könne aber durch die Harmonisierung der steuerlichen Strukturen und der Steuersätze allein nicht verwirklicht werden. Um „binnenmarktähnliche Verhältnisse" zu erreichen, sei es vielmehr wesentlich, wenn nicht vorrangig, die Besteuerungsgrundlage, also den Preis der Erzeugnisse einer Marke vor Steuern, anzugleichen.

Nach Sinn und Zweck des EWG-Vertrags müsse sich eine derartige Angleichung mit Vorrang aus den Wettbewerbskräften des Marktes — insbesondere dank der Möglichkeit von Parallelimporten — ergeben. Eine sich von selbst ergebende Angleichung der Preise zwischen den Mitgliedstaaten sei nicht vorstellbar, wenn jeder Staat die Befugnisse behalten würde, die Preise der zu einer Marke gehörenden Erzeugnisse vorzuschreiben; eine vollständige Vereinheitlichung der Steuerstrukturen und -sätze

sowie der Absatzbedingungen genüge für die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes bei den betroffenen Waren nicht. Der Rat habe somit nur ein — durch die vorbehaltenen einzelstaatlichen Befugnisse gemäßigtes — System freier Preisfestsetzung vorsehen können.

d) Artikel 5 der Richtlinie müsse im Lichte der einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrags, insbesondere der Artikel 30 und 37, ausgelegt werden.

— Was Artikel 30 angehe, habe der Gerichtshof mehrfach definiert, wie diese Verbotsvorschrift auf dem Gebiet der Preise anzuwenden sei.

So habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. Januar 1978 (Van Tiggele, Rechtssache 82/77, Slg. 1978) entschieden, daß ein „Mindestpreis, der, obwohl er für inländische wie für eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen gilt, den Absatz der letzteren insoweit zu benachteiligen geeignet ist, als er verhindert, daß ihr niedrigerer Gestehungspreis sich im Preis für den Verkauf an den Verbraucher niederschlägt", eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt.

Wie der Gerichtshof in demselben Urteil ferner ausgeführt habe, „kann sich eine Behinderung der Einfuhr insbesondere daraus ergeben, daß eine innerstaatliche Stelle Preise (...) so festsetzt, daß dadurch die eingeführten Erzeugnisse gegenüber gleichartigen inländischen Erzeugnissen benachteiligt werden, (...) weil der sich aus dem niedrigeren Gestehungspreis ergebende Wettbewerbsvorteil neutralisiert wird".

Die stärkere Anhebung der Preise, als es vom ausländischen Hersteller oder vom Importeur gewünscht werde, durch einen Mitgliedstaat, die Unmöglichkeit für Hersteller oder Importeure, ihren Preis im nachhinein herabzusetzen und sich so der Konkurrenz der inländischen Erzeugnisse anzupassen, sowie die Unmöglichkeit, das Ansteigen der Steuerbelastung durch eine Verringerung ihrer Kosten oder Spannen aufzufangen, liefen unbestreitbar auf die Neutralisierung eines etwaigen Wettbewerbsvorteils des Herstellers oder Importeurs aus den anderen Mitgliedstaaten eingeführter Erzeugnisse gegenüber den Erzeugnissen des Monopols hinaus, was die ersteren im Verhältnis zu den letzteren benachteilige.

Es gehe nicht darum, das Recht der Mitgliedstaaten zu bestreiten, einen einheitlichen, für die Gesamtheit der gleichen Erzeugnisse geltenden Mindestverkaufspreis festzusetzen. Der Eingriff des Staates in die auf den Preisen beruhende Wettbewerbsstruktur könne jedoch sowohl dann, wenn er unterschiedslos für eingeführte wie für inländische Erzeugnisse gelte, als auch dann, wenn er differenziert und zum Nachteil der eingeführten Erzeugnisse angewandt werde, eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 darstellen.

— Artikel 37 bleibe nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 13. März 1979 (Hansen, Rechtssache 91/78, Slg. 1979, 935) anwendbar, „wenn immer die Wahrnehmung ausschließlicher Rechte durch ein staatliches Monopol auch dann nach der durch den Vertrag vorgeschriebenen Umformung zu einer durch diese Bestimmung untersagten Diskriminierung oder Beschränkung führt"; nach diesem Urteil sei „Artikel 37 darauf gerichtet, die Verkaufspolitik eines staatlichen Monopols den Bedürfnissen des freien Warenverkehrs und dem Erfordernis der Chancengleichheit, die den aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen gewährleistet werden muß, zu unterwerfen".

Die einseitige Festsetzung eines Kleinverkaufspreises für eingeführte Erzeug-

nisse durch ein Monopol oder dessen Aufsichtsbehörde lasse nun aber die erforderliche Chancengleichheit nicht zu. Das Monopol oder seine Aufsichtsbehörde setzten alle Preise einschließlich derjenigen ihrer Wettbewerber nach Maßgabe der Verkaufspolitik fest, die nach ihrer Ansicht für den Absatz ihrer eigenen Erzeugnisse zweckmäßig sei; dem Marktteilnehmer aus der Gemeinschaft werde nicht nur die Möglichkeit genommen, eine auf den Preisen beruhende Absatzstrategie vorzubereiten, sondern auch die Möglichkeit, diese Preise den Marktgegebenheiten optimal anzupassen.

Gewiß sei die Preisfestsetzung kein Vorrecht der Monopole; der einschränkende Charakter einer individuellen Festsetzung von Verkaufspreisen werde jedoch unter den gegebenen Bedingungen durch das Bestehen eines Monopols beträchtlich verstärkt. Die SEITA, ein öffentliches Unternehmen, habe das Herstellungsmonopol in Frankreich inne; der Staat habe sich seinerseits das Monopol des Vertriebs in den Einzelhandelsverkaufsstellen vorbehalten. Hätte die französische Regierung darüber hinaus das Recht, die einzelnen Preise der eingeführten Erzeugnisse nach ihrem Ermessen festzusetzen, sei das vollständige Monopol, von der Herstellung bis zum Vertrieb, tatsächlich wiederhergestellt; das Postulat der Chancengleichheit werde auf diese Weise nicht befolgt.

Im übrigen gehörten die zur Festsetzung der Preise dienenden Rechtsetzungsmechanismen zu den Vorschriften über das — wenn auch umgeformte — Monopol.

So sehe die Regelung des Vertriebs von Tabakwaren im festländischen Frankreich das Tätigwerden eines öffentlichen Monopols vor, das bei der Festsetzung der Preise für die Gesamtheit der betroffenen inländischen wie eingeführten Waren aufgrund eines ausschließlichen Rechts handele. Das Bestehen dieses Rechts entspreche nicht den Erfordernissen des freien Warenverkehrs und der Chancengleichheit, die für die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse gewährleistet sein müsse.

Die *Regierung der Französischen Republik* legt die Grundzüge der französischen Regelung über die Kleinverkaufspreise für Tabakwaren dar; sie führt insbesondere aus, daß die Verwaltung bei den neu auf den Markt gebrachten Erzeugnissen stets den vom Lieferanten vorgeschlagenen Kleinverkaufspreis übernehme.

Was die Regelung über das französische Tabakmonopol angehe, sei darauf hinzuweisen, daß im Rahmen der Umformung des Monopols dessen ausschließliche Rechte zur Einfuhr von und zum Handel mit aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Waren abgeschafft worden seien. Die Einfuhr von und der Großhandel mit aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnissen seien vollständig liberalisiert worden; es werde von jedem, der sich dieser Tätigkeit widmen wolle, lediglich eine Erklärung verlangt. Die Hersteller oder Importeure aus den anderen Mitgliedstaaten seien in keiner Weise verpflichtet, die SEITA bei der Einfuhr von und dem Großhandel mit ihren Erzeugnissen einzuschalten; es stehe ihnen frei, ein eigenes Großhandelsvertriebsnetz aufzubauen und wegen der Frage der Preise unmittelbar mit der zuständigen Behörde in Kontakt zu treten. Der Umstand, daß die Mehrzahl der Hersteller und Importeure aus den Mitgliedstaaten der EWG weiterhin die Dienste der SEITA beim Vertrieb ihrer Erzeugnisse in Anspruch nähmen, sei darauf zurückzuführen, daß die Dienste dieser Gesellschaft sie zufriedenstellten und es ihnen ersparten, ein unabhängiges Großhandelsvertriebsnetz einzurichten; die Hersteller und Importeure der EWG

hätten mit der SEITA nur noch vertragliche Beziehungen, von denen sie sich freimachen könnten, sofern sie dies wünschten.

Die von der Kommission angeführten Beschwerden bewiesen nicht, daß die beanstandeten Kleinverkaufspreise so festgesetzt worden seien, daß die Marktteilnehmer ihre Erzeugnisse nur noch mit Verlust hätten verkaufen können oder daß ihr Wettbewerbsvorteil tatsächlich neutralisiert worden wäre. Im übrigen seien bestimmte Behauptungen der Beschwerdeführer widersprüchlich und bestimmte Schlußfolgerungen, die die Kommission daraus ziehe, unzutreffend.

In rechtlicher Hinsicht sei keines der Argumente gegen die Vereinbarkeit der französischen Regelung über die Kleinverkaufspreise für Tabakwaren mit dem EWG-Vertrag, die die Kommission aus der Richtlinie 72/464, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes und aus den Artikeln 30 und 37 des EWG-Vertrags herleite, stichhaltig.

a) Der Gerichtshof erkenne in ständiger Rechtsprechung unter dem Vorbehalt der sich möglicherweise aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Grenzen die Befugnis der Mitgliedstaaten zu Eingriffen auf dem Gebiet der Preise an. So habe er in seinem Urteil vom 23. Januar 1975 (Galli, Rechtssache 31/74, Slg. 1975, 47) erklärt, daß das durch zwei Verordnungen zur Schaffung gemeinsamer Agrarmarktorganisationen eingerichtete Preissystem „ausschließlich für die Produktions- und Großhandelsstufe [gilt], so daß die genannten Vorschriften — unbeschadet anderer Bestimmungen des Vertrages — die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt lassen, geeignete Maßnahmen zur Preisgestaltung auf der Einzelhandels- und Verbraucherebene zu treffen, vorausgesetzt, daß diese nicht die Ziele und das Funktionieren der in Frage stehenden gemeinsamen Marktorganisation gefährden".

Wenn die Befugnis der Mitgliedstaaten zu Eingriffen in die Preisbildung für unter die gemeinsame Agrarpolitik fallende und gemeinsamen Marktorganisationen unterliegende Erzeugnisse anerkannt sei, dürfe sie — unter dem Vorbehalt der einschlägigen Bestimmungen — erst recht auf einem Gebiet ausgeübt werden, auf dem der EWG-Vertrag die diesbezügliche Zuständigkeit der Staaten nicht berührt habe.

b) Die Richtlinie 72/464 habe diese Eingriffsbefugnis in bezug auf Tabakwaren nicht berührt.

Ziel der Richtlinie sei es, „die Besteuerung des Verbrauchs von Tabakwaren zu harmonisieren" (dritte Begründungserwägung), damit „die ... auf die Erzeugnisse dieses Sektors erhobenen Verbrauchsteuern die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen" (erste Begründungserwägung).

Der Sinn von Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie werde von Artikel 4 Absatz 1 erhellt, nach dem „inländische und eingeführte Zigaretten ... in jedem Mitgliedstaat einer nach dem Kleinverkaufshöchstpreis ... berechneten proportionalen Verbrauchsteuer [unterliegen] ...". Da die Bemessungsgrundlage für diese Verbrauchsteuer der im Verbrauchsstadium gezahlte Endpreis sei, müsse dieser Preis im voraus festgelegt und müßten die Einzelhändler daran gehindert werden, diese Erzeugnisse zu einem höheren Preis zu verkaufen, da sonst ein Teil des vom Verbraucher gezahlten Preises möglicherweise der Besteuerung entgehe. Die vorherige Festsetzung des Kleinverkaufshöchstpreises sei somit aus steuertechnischen Gründen in der Richtlinie vorgesehen worden; wenngleich er die Festsetzung dieses Preises in erster Linie den Marktteilnehmern zugewiesen habe,

habe der Gesetzgeber der Gemeinschaft die Befugnisse der staatlichen Behörden auf diesem Gebiet nicht beschneiden, sondern habe sie ihnen im Gegenteil in Satz zwei von Artikel 5 Absatz 1 vorbehalten wollen.

Der von der Kommission vertretenen Auslegung dieser Bestimmung könne nicht zugestimmt werden. Preisüberwachung bedeute nicht nur Überprüfung, sondern gegebenenfalls auch Beherrschung des Preisniveaus. Die von der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannte Befugnis zu Eingriffen hätte außer auf statistischem Gebiet keinen Sinn, wenn sie den einzelstaatlichen Gesetzgebern lediglich gestatten würde, die von den Marktteilnehmern festgesetzten Preise zur Kenntnis zu nehmen.

Die dem Ratsprotokoll beigefügte Erklärung, auf die sich die Kommission berufen habe, sei vom Rat in seinen dem Gerichtshof im Rahmen der Rechtssache INNO unterbreiteten schriftlichen Erklärungen dahin gedeutet worden, daß „der Gesetzgeber der Gemeinschaft ... einen Vorbehalt zugunsten der einzelstaatlichen Vorschriften auf dem Gebiet der vorgeschriebenen Preise [hat] machen wollen, und zwar unabhängig davon, ob diese unmittelbar durch eine öffentliche Stelle festgesetzt oder ob sie durch die Importeure oder Hersteller festgelegt und gegebenenfalls vom Staat anerkannt werden".

In dem Urteil INNO habe sich der Gerichtshof im Rahmen eines Zwischenstreits zu einer Frage geäußert, die ihm gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vorgelegt worden sei und die im wesentlichen dahin gegangen sei, ob ein Mitgliedstaat den Einzelhändlern einen von den Marktteilnehmern festgesetzten Kleinverkaufspreis für Tabakwaren vorschreiben könne; der Gerichtshof habe sich somit zu einer unter den zweiten Halbsatz des zweiten Satzes von Artikel 5 Absatz 1 und nicht unter den ersten Halbsatz dieses Satzes fallenden Fallgestaltung geäußert.

Weit davon entfernt, die Befugnisse der Mitgliedstaaten einzuschränken, lasse die Richtlinie 72/464 im Gegenteil auf dem Gebiet der Festsetzung der Kleinverkaufspreise für Tabakwaren drei verschiedene Systeme zu:

— ein System, bei dem die Marktteilnehmer, Importeure oder Hersteller selbst den Höchstpreis festsetzten, den die Einzelhändler nicht überschreiten dürften; diesen bleibe jedoch die Möglichkeit, unter diesem Preis zu verkaufen (Artikel 5 Absatz 1 Satz 1);

— ein System, bei dem den Mitgliedstaaten die Befugnis vorbehalten sei, die Kleinverkaufspreise unmittelbar festzusetzen (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 1. Halbsatz);

— ein System, bei dem die Mitgliedstaaten den Einzelhändlern die von den Importeuren und Herstellern festgesetzten Preise vorschreiben könnten (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 2. Halbsatz).

Es verstehe sich, daß die Mitgliedstaaten diese ihnen vorbehaltenen Befugnisse in den vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen ausüben müßten.

c) Eine erste Grenze ergebe sich in dieser Hinsicht aus Artikel 30 EWG-Vertrag, der mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie jede Maßnahme gleicher Wirkung verbiete.

Der Gerichtshof habe die Tragweite dieser Bestimmung in bezug auf die einzelstaatlichen Preisregelungen präzisiert.

Ein Höchstpreis stelle, wie der Gerichtshof entschieden habe, „jedenfalls soweit er für Einfuhrerzeugnisse gilt, insbesondere dann eine Maßnahme mit gleicher

Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, wenn er so niedrig festgesetzt wird, daß Händler, die das fragliche Erzeugnis in den betreffenden Mitgliedstaat einführen wollen, dies — unter Berücksichtigung der allgemeinen Lage bei Importerzeugnissen verglichen mit der bei einheimischen Produkten — nur mit Verlust tun könnten". Diese Feststellung gelte für die Einzelhandels- wie für die Großhandelspreise.

In bezug auf den Mindestpreis habe der Gerichtshof entschieden, daß ein auf einen bestimmten Betrag festgesetzter Mindestpreis, der für inländische wie für eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen gelte, gleichwohl den Absatz der letzteren insoweit zu benachteiligen geeignet sei, als er verhindere, daß ihr niedrigerer Gestehungspreis sich im Preis für den Verkauf an den Verbraucher niederschlage.

Aus dieser Rechtsprechung ergebe sich eindeutig, daß eine einzelstaatliche Regelung nicht als solche eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle, daß sie aber eine solche Wirkung zeitigen könne, soweit sie den Absatz der eingeführten Erzeugnisse unmöglich oder schwieriger als jenen der inländischen Erzeugnisse gestalte oder verhindere, daß die eingeführten Erzeugnisse unter den festgelegten Bedingungen mit Gewinn abgesetzt werden könnten, oder soweit sie den sich aus niedrigeren Gestehungspreisen ergebenden Wettbewerbsvorteil neutralisiere. Im vorliegenden Fall habe die Kommission jedoch keine Beweise dafür geliefert, daß in den von ihr vorgebrachten konkreten Fällen der Absatz der eingeführten Erzeugnisse gegenüber dem der inländischen erschwert oder unmöglich gemacht worden sei, daß die Erzeugnisse nicht gewinnbringend hätten abgesetzt werden können oder daß ein etwaiger Wettbewerbsvorteil tatsächlich neutralisiert worden sei.

d) Die Kommission berufe sich zu Unrecht auf Artikel 37. Dieser sei im vorliegenden Fall nicht einschlägig; die Festsetzung der Kleinverkaufspreise durch die öffentliche Verwaltung gehöre nicht zur Logik des Monopols. Eine derartige Regelung könne vielmehr unabhängig vom Bestehen des Monopols in Kraft bleiben.

Im übrigen falle — einmal unterstellt, daß Artikel 37 Absatz 1 anwendbar sei — die Festsetzung der Kleinverkaufspreise durch die öffentliche Verwaltung nicht unter den Begriff der „Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten": Es gebe keine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit, da die inländischen und die eingeführten Erzeugnisse im Hinblick auf die Regelung der Preise gleichgestellt seien.

Jedenfalls lägen für die Auffassung der Kommission keine beweiskräftigen Tatsachen vor. Seit der Umformung des Monopols sei der Anteil der eingeführten Zigaretten an der Gesamtmenge der in Frankreich verkauften Zigaretten von 13 % im Jahre 1977 auf 26,5 % im Jahre 1980 und 35 % im Jahre 1982 gestiegen.

Die von der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der Kleinverkaufspreise für Tabakwaren betriebene Politik verfolge ganz andere Ziele als von der Kommission behauptet. Mit Hilfe der Preisfestsetzung könne die öffentliche Verwaltung Ziele der Bekämpfung des Preisanstiegs, des Schutzes der Volksgesundheit oder der Steuerpolitik verfolgen. Die Einheitlichkeit der Preise innerhalb des ganzen Staatsgebiets beruhe auf ähnlichen Erwägungen, zu denen das Bemühen komme, die Gleichheit aller Händler und der Verbraucher, die zugleich Steuerzahler seien, zu gewährleisten. Diese verschiedenen Erwägungen seien zwar möglicherweise schwer miteinander

in Einklang zu bringen, sie zeigten aber jedenfalls, daß der Wille der französischen Behörden, die Entwicklung der Preise der fraglichen Erzeugnisse in der Hand zu behalten, auf anderen Erwägungen als den von der Kommission behaupteten beruhe.

V — Mündliche Verhandlung

Die Kommission, vertreten durch Herrn Béraud, und die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn Museux, haben in der Sitzung vom 1. März 1983 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Die *Kommission* hat bestätigt, daß sich ihre Klage gegen den Grundsatz der verbindlichen Festsetzung des Nettoverkaufspreises für eingeführte und nicht eingeführte Tabakwaren durch den französischen Staat richte.

Der Rechtsstreit sei im Zusammenhang mit den allgemeinen Grundsätzen der Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren zu sehen; mit Blick hierauf besage die Entschließung des Rates vom 21. April 1970 betreffend die Verbrauchsteuer auf Tabakwaren außer den Umsatzsteuern (ABl. C 50, S. 1), daß das harmonisierte Verbrauchsteuersystem für Tabakwaren einen proportionalen mit einem spezifischen Steueranteil verbinden werde, „so daß in der ... Endphase ein festes Verhältnis zwischen diesen beiden Anteilen erreicht wird und die Skala der von den Herstellern frei festgesetzten Kleinverkaufspreise den Unterschied der Abgabepreise in angemessener Weise widerspiegelt". Die Kommission und der Rat hätten somit unter Einschluß aller Steuern auf der Ebene des Endpreises die tatsächlich bei den Abgabepreisen der verschiedenen Zigarettenarten bestehenden Wettbewerbsunterschiede wiedergeben wollen. Die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht, die Verbrauchsteuersätze für alle auf ihrem Markt angebotenen Zigaretten in gleicher Höhe festzusetzen und ein festes Verhältnis zwischen der spezifischen und der proportionalen Verbrauchsteuer herzustellen. Das Bemühen um eine Harmonisierung der Verbrauchsteuerstruktur auf Gemeinschaftsebene sei seines Sinnes entleert, wenn die Mitgliedstaaten weiterhin die Befugnis hätten, in die Festsetzung der Preise einzugreifen, die die Steuerbemessungsgrundlage darstelle. Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464 müsse dahin ausgelegt werden, daß sein zweiter Satz dem betroffenen Mitgliedstaat gestatte, nach geeigneten Mitteln für die Bekämpfung der Inflation und die Beseitigung der Steuerhinterziehung zu suchen; diese beiden Ziele würden mit der Besteuerung von Höchstpreisen erreicht.

Die *Regierung der Französischen Republik* hat dargelegt, der genau begrenzte Zweck der Richtlinie sei es, sicherzustellen, daß Auswirkungen des Steuerwesens auf den Wettbewerb auf dem Gebiet der Tabakwaren ausgeschaltet seien; sie ziele nicht auf eine Reform oder Angleichung der Systeme der Festsetzung der Kleinverkaufspreise ab. Der Zweck von Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 5 sei die Festlegung der Bemessungsgrundlage der Verbrauchsteuern; die Richtlinie lasse nach einer Erklärung des Rates die einzelstaatlichen Vorschriften über gebundene Preise, sei es, daß diese unmittelbar durch eine öffentliche Stelle, sei es, daß sie durch die Importeure oder Hersteller festgelegt und gegebenenfalls durch den Staat übernommen würden, unberührt. Die Mitgliedstaaten könnten zwischen der Erhebung der Verbrauchsteuer für Tabakwaren auf einen Kleinverkaufshöchstpreis oder einen Kleinverkaufsfixpreis wählen. Die französische Regierung habe von ihrer Befugnis auf

dem Gebiet der Festsetzung der Kleinverkaufspreise in einer mit dem Gemeinschaftsrecht übereinstimmenden Weise Gebrauch gemacht. Das angestrebte wirtschaftliche Ziel sei dreifach: Mäßigung des Preisanstiegs in Zeiten inflationärer Spannung, Ausgeglichenheit der öffentlichen Finanzen, normale Rentabilität für die Industrieunternehmen und die Händler.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. April 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 16. März 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, insbesondere aus der Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 303, S. 1) verstoßen hat, daß sie für Tabakwaren Kleinverkaufspreise festgesetzt hat, die von den durch die Hersteller oder die Importeure bestimmten Preisen abweichen.

Zur Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Mit dem Gesetz Nr. 76-448 vom 24. Mai 1976 über die Umformung des Tabakwarenmonopols (JORF, S. 3083) erließ die Französische Republik eine Reihe von Bestimmungen, um den Verpflichtungen aus Artikel 37 EWG-Vertrag über die Umformung der staatlichen Handelsmonopole nachzukommen. Dieses Gesetz wurde durch das Dekret Nr. 76-1324 vom 31. Dezember 1976 über die wirtschaftlichen und steuerlichen Vorschriften für Tabakwaren in den französischen Festlands-Departements (JORF, S. 189) durchgeführt.

3 Gemäß diesen Bestimmungen wurden die Einfuhr von und der Großhandel mit Tabakwaren aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft freigegeben, während die Einfuhr von und der Großhandel mit Tabakwaren mit Herkunft aus Drittstaaten sowie die Herstellung und der Kleinverkauf von Tabakwaren weiterhin dem französischen Staat vorbehalten blieben. Das Einfuhr- und Großhandelsmonopol für Tabakwaren aus Drittstaaten sowie das Herstel-

lungsmonopol sind dem Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) übertragen, während das Kleinverkaufsmonopol der Steuerverwaltung anvertraut ist, die es unter Einschaltung beauftragter Händler ausübt.

4 Laut Artikel 6 des Gesetzes Nr. 76-448 ist der Kleinverkaufspreis für jedes Erzeugnis für das gesamte Staatsgebiet einheitlich. Art und Weise der Festsetzung dieses Preises werden durch Dekret bestimmt. Aufgrund von Artikel 10 des Dekrets Nr. 76-1324 werden die Kleinverkaufspreise für Tabakwaren durch Erlaß des Wirtschafts- und Finanzministers festgesetzt.

5 Nach dem Erlaß dieser Bestimmungen wies die Kommission die französischen Behörden im Anschluß an die Veröffentlichung mehrerer Erlasse über die Festsetzung der Tabakverkaufspreise gemäß den zitierten Bestimmungen darauf hin, daß das vorstehend beschriebene System mit dem Grundsatz der freien Bestimmung der Kleinverkaufshöchstpreise durch die Hersteller und Importeure, der in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464 niedergelegt sei, nicht vereinbar sei. Da auf dieses Vorgehen von seiten der französischen Behörden keine Reaktion erfolgte, richtete die Kommission am 7. Juni 1979 ein Schreiben an die französische Regierung, in dem sie feststellte, daß die verbindliche Festsetzung eines anderen Preises für eingeführte Tabakwaren, der von dem durch die Hersteller und Importeure bestimmten Preis abweiche, einen Verstoß gegen die Verpflichtungen der Französischen Republik aus dem EWG-Vertrag und insbesondere aus der Richtlinie 72/464 darstelle.

6 Durch Schreiben vom 16. Juli 1979 teilte die französische Regierung der Kommission mit, nach ihrer Auffassung stünden die französischen Vorschriften und die darauf beruhende Verwaltungspraxis mit der angeführten Richtlinie im Einklang, und wies darauf hin, der Grundsatz der freien Bestimmung der Preise durch die Hersteller und Importeure werde durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 eingeschränkt, der die Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise vorbehalte. In dem gleichen Schreiben führte die französische Regierung auch aus, daß die französischen Vorschriften erlassen worden seien, um den staatlichen Stellen die Möglichkeit zu geben, die Entwicklung der Preise für Tabakwaren in die allgemeine Zielsetzung der Wirtschaftspolitik und insbesondere in das Vorgehen zur Kontrolle des Preisanstiegs bei Waren und Dienstleistungen einzupassen. Sie hob hervor, daß diese

Rechtsvorschriften in der Praxis sehr flexibel gehandhabt würden und daß grundsätzlich den Anträgen auf Festsetzung der Preise für erstmals auf den Markt gebrachte Waren „durchweg entsprochen" werde.

7 Am 31. Oktober 1980 richtete die Kommission gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die französische Regierung, in der sie die Erklärung der französichen Regierung als nicht zufriedenstellend bezeichnete, da sie für die Hersteller und Importeure nicht die Rechtssicherheit gewährleiste, die erforderlich sei, um das Recht zur Bestimmung der Verkaufspreise ihrer Waren frei auszuüben. Demgemäß verlangte die Kommission, daß die französischen Vorschriften dahin geändert würden, daß sie das Recht der Hersteller und Importeure von Tabakwaren zur freien Bestimmung des Verkaufspreises ihrer Waren förmlich anerkannten. Abschließend forderte sie die Französische Republik auf, die zur Befolgung der mit Gründen versehenen Stellungnahme notwendigen Maßnahmen binnen einer Frist von einem Monat nach deren Zustellung zu ergreifen.

8 Da sich die französische Regierung weigerte, diesem Verlangen nachzukommen, hat die Kommission am 16. März 1982 ihre Klage eingereicht.

Rechtliche Würdigung

9 Die Kommission macht geltend, die französischen Rechtsvorschriften verstießen, soweit sie der Regierung die Befugnis vorbehielten, den Preis für eingeführte Tabakwaren in bestimmten Fällen durch Änderung der von den Herstellern oder Importeuren bestimmten Preise von hoher Hand festzusetzen, gegen die Richtlinie 72/464, wie sie im Lichte der Artikel 30 und 37 EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu diesen Bestimmungen ausgelegt werden müsse. Nach Ansicht der Kommission soll die Richtlinie 72/464 verhindern, daß das System der Besteuerung der Tabakwaren den Wettbewerb in diesem Sektor verfälsche oder den freien Verkehr dieser Erzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft unterbinde.

10 Die beiden Sätze des Artikels 5 Absatz 1 seien so auszulegen, daß sie sich gegenseitig ergänzten, statt einander zu widersprechen: Die Kommission bestreitet zwar nicht das Recht der Mitgliedstaaten, in bezug auf Tabakwaren allgemeine Maßnahmen zur Überwachung des Preisanstiegs zu ergreifen; unbeschadet dieser Maßnahmen müsse jedoch die Freiheit der Hersteller und

Importeure in bezug auf die Bestimmung ihrer Verkaufspreise unangetastet bleiben. Die Kommission verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Preisüberwachung, wie sie insbesondere in den Urteilen vom 23. Januar 1975 (*Galli,* Rechtssache 31/74, Slg. 1975, 47), 26. Februar 1976 (*Tasca,* Rechtssache 65/75, Slg. 1976, 291, und *Sadam,* verbundene Rechtssachen 88 bis 90/75, Slg. 1976, 323) und vom 24. Januar 1978 (*Van Tiggele,* Rechtssache 82/77, Slg. 1978, 25) zum Ausdruck gekommen sei, in denen der Gerichtshof jede Maßnahme für mit dem EWG-Vertrag unvereinbar erklärt habe, mit der die Preise so festgesetzt würden, daß der Absatz der eingeführten Erzeugnisse entweder unmöglich oder schwieriger als der Absatz inländischer Erzeugnisse gemacht werde. Eine derartige Wirkung könne sowohl von der Festsetzung eines Höchstpreises, wenn dieser so niedrig festgesetzt werde, daß er die Importeure daran hindere, ihre Erzeugnisse gewinnbringend abzusetzen, als auch von der Festsetzung eines Mindestpreises ausgehen, der so hoch festgesetzt werde, daß er den aus einem niedrigeren Gestehungspreis des eingeführten Erzeugnisses herrührenden Wettbewerbsvorteil neutralisiere.

11 Die Kommission verweist ferner auf das Urteil vom 13. März 1979 (*Hansen,* Rechtssache 91/78, Slg. 1979, 935), in dem der Gerichtshof betont habe, daß Artikel 37 anwendbar bleibe, wenn immer die Wahrnehmung ausschließlicher Rechte durch ein staatliches Monopol auch nach der durch den Vertrag vorgeschriebenen Umformung zu einer durch diese Bestimmung untersagten Diskriminierung oder Beschränkung führe. In diesem Urteil habe der Gerichtshof entschieden, daß Artikel 37 darauf gerichtet sei, die Verkaufspolitik eines staatlichen Monopols den Bedürfnissen des freien Warenverkehrs und dem Erfordernis der Chancengleichheit, die den aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen gewährleistet werden müsse, zu unterwerfen. Nach Ansicht der Kommission würden diese Absatzchancen beeinträchtigt, wenn die Aufsichtsbehörde des Monopols alle Preise für Tabakwaren — nicht nur die der Monopolwaren, sondern auch die der Konkurrenzerzeugnisse — nach Maßgabe einer Verkaufspolitik festsetzte, die sie für den Absatz ihrer eigenen Erzeugnisse für zweckmäßig halte. Die Kommission macht insoweit darauf aufmerksam, daß die zur Festsetzung der Preise — einschließlich derer für eingeführte Tabakwaren — dienenden Rechtsetzungsmechanismen zu den Vorschriften über das Monopol und nicht zu den allgemeinen einzelstaatlichen Vorschriften über die Preisüberwachung gehörten.

12 Im Verfahren berichtete die Kommission über mehrere Beschwerden, mit denen sie von Importeuren befaßt worden sei und aus denen sich ergebe, daß

die von den Herstellern oder Importeuren vorgeschlagenen Verkaufspreise je nach der Tendenz der jeweiligen Politik der französischen Regierung bald gesenkt, bald erhöht worden seien, was die Betroffenen als Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsposition gegenüber den Tabakwaren des französischen Monopols angesehen hätten.

13 In ihrer Klagebeantwortung macht die französische Regierung geltend, der Ausdruck „Preisüberwachung" in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464 bedeute nicht Überprüfung, sondern gegebenenfalls auch Beherrschung des Preisniveaus. Mit den von der Kommission beanstandeten Bestimmungen seien lediglich die Grundsätze der Verordnung Nr. 45-1483 vom 30. Juni 1945 über die Preise, nach denen die Regierung für die Abgabe durch den Hersteller und gegebenenfalls für alle Vertriebsstufen Preise oder Höchstpreise festsetzen könne, und zwar namentlich durch die Festsetzung des Preises selbst oder durch die Anordnung einer Erhöhung oder Ermäßigung, auf das Gebiet des Tabakwarenhandels übertragen worden. Da diese Bestimmungen für „Monopolwaren" nicht gälten, habe in die Vorschriften über die Umformung des Tabakmonopols eine entsprechende Regelung eingefügt werden müssen.

14 Nach Angabe der französischen Regierung dient das System der Festsetzung der Preise für Tabakwaren, das von der Verwaltung sehr flexibel gehandhabt werde, einem dreifachen Ziel, und zwar der Bekämpfung inflationistischer Tendenzen, der Aufbesserung der Staatseinnahmen und dem Kampf gegen den Tabakmißbrauch.

15 Die französische Regierung beruft sich ebenfalls auf die von der Kommission angeführten Urteile des Gerichtshofes und unterstreicht, daß in ihnen im Grundsatz die Vereinbarkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet der Preisüberwachung mit dem Gemeinschaftsrecht anerkannt werde.

16 Die Vereinbarkeit der französischen Bestimmung über die Festsetzung der Preise für Tabakwaren mit dem Gemeinschaftsrecht ist anhand von Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464, so wie er sich im Lichte des Systems und des Ziels dieser Richtlinie darstellt, sowie anhand der Artikel 30 und 37 EWG-Vertrag zu beurteilen.

17 Gegenstand der Richtlinie ist die Festlegung der allgemeinen Grundsätze für die Harmonisierung der Besteuerung von Tabakwaren, die — wie in der zweiten Begründungserwägung festgestellt wird — wegen ihrer besonderen Eigentümlichkeiten den freien Verkehr von Tabakerzeugnissen und die Entstehung normaler Wettbewerbsbedingungen auf diesem besonderen Markt behindert. Nach dieser Begründungserwägung sind nämlich die Verbrauchsteuern auf Tabakwaren „nicht wettbewerbsneutral ... und [stellen] häufig ernste Hindernisse für eine gegenseitige Durchdringung der Märkte dar". Die Richtlinie erklärt somit „eine freie Preisbildung für alle Gruppen von Tabakwaren" (achte Begründungserwägung) zur Grundlage und zur Bemessungsgröße des Systems, um innerhalb des Gemeinsamen Marktes „einen gesunden Wettbewerb" zu schaffen (erste Begründungserwägung), aus den derzeitigen Regelungen „die Faktoren auszuschalten, die geeignet sind, den freien Verkehr zu behindern und die Wettbewerbsbedingungen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf innergemeinschaftlicher Ebene zu verfälschen" (dritte Begründungserwägung), und die „Öffnung der nationalen Märkte der Mitgliedstaaten" herbeizuführen (fünfte Begründungserwägung).

18 Zu diesem Zweck bestimmt Artikel 5 in seinem ersten Absatz folgendes: „Die Hersteller und Importeure bestimmen frei für jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis. Diese Vorschrift steht jedoch der Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegen."

19 Die Vereinbarkeit der französischen Vorschriften über die Umformung des Monopols hängt somit von der Bedeutung ab, die dem doppelten Vorbehalt in bezug auf die Anwendung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 beizumessen ist.

20 Diese Vorbehalte müssen so ausgelegt werden, daß ihr Inhalt mit der Regel der freien Bestimmung des Verkaufspreises durch den Hersteller oder den Importeur in Einklang gebracht wird, da diese Regel auf dem von der Richtlinie betroffenen Gebiet Ausdruck des in der Einleitung der Richtlinie angesprochenen Grundsatzes des unter normalen Wettbewerbsbedingungen stattfindenden freien Warenverkehrs ist.

21 Über diesem Blickwinkel gesehen kann der Ausdruck „Preisüberwachung" nicht so ausgelegt werden, als behalte er den Mitgliedstaaten die Befugnis vor, den Preis für Tabakwaren nach ihrem Ermessen festzusetzen, da die Ausübung einer derart weitgehenden Befugnis dem im ersten Satz von Artikel 5 Absatz 1 niedergelegten Grundsatz der freien Preisbestimmung letztlich jede praktische Wirksamkeit nehmen würde.

22 Aus dem gewöhnlichen Sinn des Ausdrucks „Überwachung", aus einem Vergleich der verschiedenen sprachlichen Fassungen der Richtlinie und aus der Tatsache, daß in mehreren von ihnen auf das Preis„niveau" Bezug genommen wird, ergibt sich, daß der Ausdruck „Preisüberwachung" sich nur auf die allgemeinen einzelstaatlichen Vorschriften zur Eindämmung des Preisanstiegs beziehen kann.

23 Was die Wendung „Einhaltung der vorgeschriebenen Preise" angeht, hat der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 16. November 1977 (INNO/ATAB, Rechtssache 13/77, Slg. 1977, 2115) festgestellt, daß dieser Ausdruck im Rahmen des Systems der Besteuerung der Tabakwaren einen Preis bezeichnet, der nach Festsetzung durch den Hersteller oder den Importeur und Billigung durch die staatlichen Stellen als Höchstpreis verbindlich und als solcher auf allen Stufen der Absatzkette bis zum Verkauf an den Verbraucher einzuhalten ist. Die Bedeutung dieses Systems kommt besonders klar zum Ausdruck in der in mehreren Mitgliedstaaten gebräuchlichen Anbringung von Steuerbanderolen, auf denen der Verkaufspreis vermerkt ist.

24 Dieses System der Preisfestsetzung soll verhindern, daß das Steueraufkommen durch eine Überschreitung des vorgeschriebenen Preises geschmälert wird. Die Bedeutung der in der Richtlinie gebrauchten Wendung ist unter Berücksichtigung dieses Zwecks zu ermitteln.

25 Es zeigt sich so, daß im System der Richtlinie kein Widerspruch besteht zwischen dem Grundsatz der freien Preisbestimmung durch den Hersteller oder den Importeur und der den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnis, die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise sicherzustellen, weil es sich bei den letztgenannten Preisen um nichts anderes handelt als um die von den Her-

stellern oder den Importeuren bestimmten Einfuhrpreise, die vom Staat gebilligt werden und als solche für alle Marktteilnehmer verbindlich sind.

26 Diese Erwägungen zum System und zum Ziel der Richtlinie sowie die hierauf abstellende Auslegung von Artikel 5 Absatz 1 machen deutlich, daß die der Regierung in den französischen Vorschriften vorbehaltene Befugnis auf dem Gebiet der Festsetzung der Preise für Tabakwaren insoweit mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, als in Ausübung dieser Befugnis der durch den Hersteller oder den Importeur bestimmte Verkaufspreis geändert und dadurch das Wettbewerbsverhältnis zwischen den eingeführten Tabakwaren und den durch das staatliche Monopol vertriebenen Tabakwaren beeinträchtigt werden kann.

27 Die Ausübung dieser Befugnis verstößt ferner gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, da sie es den staatlichen Stellen ermöglicht, die Freiheit der Einfuhr von aus den anderen Mitgliedstaaten stammenden Tabakwaren durch einen selektiven Eingriff in die Preise für Tabakwaren einzuschränken, sowie gegen Artikel 37, da die Festsetzung eines Preises, der von dem durch den Hersteller oder den Importeur bestimmten abweicht, die Erstreckung eines für das staatliche Monopol typischen Vorrechts auf eingeführte Tabakwaren darstellt, die zu einer Beeinträchtigung des Handels mit eingeführten Tabakwaren unter normalen Wettbewerbsbedingungen führt.

28 Somit steht es der Französischen Republik zwar auch weiterhin frei, die Auswirkungen des Grundsatzes der freien Bestimmung des Verkaufspreises durch den Hersteller und den Importeur mittels Maßnahmen allgemeiner Art zur Gewährleistung der Überwachung des Preisanstiegs zu begrenzen; dagegen verstößt die Erstreckung der Bestimmungen über die Festsetzung des Preises für Tabakwaren von hoher Hand, die sich der französische Staat im Rahmen der Bestimmungen über die Umformung des öffentlichen Tabakmonopols vorbehalten hat, auf eingeführte Tabakwaren sowohl gegen die Richtlinie 72/464 als auch gegen die Artikel 30 und 37 EWG-Vertrag.

29 Die Berufung der französischen Regierung auf die Wahrnehmung ihrer fiskalischen Interessen und die Erfordernisse des Kampfes gegen den Tabakmißbrauch greift demgegenüber nicht durch. Die Mitgliedstaaten behalten nämlich das Recht, gemäß den Bestimmungen der Richtlinie die Höhe der Besteuerung aller Tabakwaren festzulegen. Der ungeschmälerte Bestand des

daraus resultierenden Steueraufkommens wird innerhalb des Systems der Richtlinie durch den Mechanismus des „vorgeschriebenen Preises" gewährleistet, der — verstanden als ein Höchstpreis — gerade eine Unterbewertung des Verkaufspreises im Zeitpunkt der Steuerzahlung ausschließen soll. Was die Aufbesserung der Steuereinnahmen angeht, so hängt deren Umfang wesentlich von der Höhe der Steuer ab; dieses Ziel darf jedoch nicht mit einer Preissteigerung zu Lasten der eingeführten Tabakwaren verfolgt werden. Die gleiche Erwägung gilt für den Kampf gegen den Tabakmißbrauch; soweit die Erhöhung der Tabakpreise ein zur Verfolgung dieses Zwecks geeignetes Mittel darstellt, darf dieser Kampf doch keinesfalls mittels einer Preiserhöhung allein zu Lasten der eingeführten Tabakwaren geführt werden.

30 Im Ergebnis ist somit festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie für Tabakwaren Kleinverkaufspreise festgesetzt hat, die von den von den Herstellern oder den Importeuren bestimmten Preisen abweichen.

Kosten

31 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß sie für Tabakwaren Kleinverkaufspreise festgesetzt hat, die von den von den Herstellern oder den Importeuren bestimmten Preisen abweichen.**

2. Die Französische Republik hat die Kosten zu tragen.

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Juni 1983.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 27. APRIL 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Rechtssache, auf die sich diese Schlußanträge beziehen, liegt eine Klage der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag zugrunde. Mit dieser Klage wird die Feststellung begehrt, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 303, S. 1) und aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat. Der Verstoß soll darin bestehen, daß die Beklagte für bestimmte inländische und eingeführte Tabakwaren einen Verkaufspreis festgesetzt hat, der von dem durch die Hersteller und Importeure frei bestimmten Preis abweicht.

2. Ich schildere zunächst das einschlägige französische Recht. Gemäß Artikel 37 EWG-Vertrag und gemäß der vom Rat der Europäischen Gemeinschaften mit Beschluß vom 21. April 1970 eingegangenen Verpflichtung wurde das Tabakwarenmonopol durch das Gesetz Nr. 76-448 vom 24. Mai 1976 und die dazu erlassene Durchführungsverordnung Nr. 76-1324 vom 31. Dezember 1976 (Journal officiel de la République française 1976, S. 3083, und 1977, S. 189) umgeformt.
Im einzelnen wurde das ausschließliche Recht zur Einfuhr von und zum Groß-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.