eller importøren — åbner mulighed for at gribe ind i konkurrenceforholdene mellem importeret tobak og tobak markedsført af det statslige monopol.

Udøvelsen af denne beføjelse er endvidere i strid med traktatens artikel 30, idet den gør det muligt for de offentlige myndigheder at begrænse den fri indførsel af tobak fra andre medlemsstater gennem selektive indgreb i tobakspriserne, såvel som med artikel 37, idet fastsættelse af en anden pris end den, som er fastsat af fabrikanten eller importøren, indebærer, at en særbestemmelse, som er karakteristisk for det nationale monopol, bringes i anvendelse på importeret forarbejdet tobak, til skade for afsætningen af tobak, der er importeret under normale konkurrencevilkår.

I sag 90/82

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent René-Christian Béraud som befuldmægtiget, bistået af advokat Pierre Didier, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN FRANSKE REPUBLIK, ved underdirektør for udenrigsministeriets retsafdeling Noël Museux som befuldmægtiget, og med udenrigsråd Alain Sortais, udenrigsministeriet, som assisterende befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade,

sagsøgt,

angående en påstand om at det statueres, at Den franske Republik ved at fastsætte detailsalgsprisen for forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der er fastsat af de indenlandske fabrikanter eller importører, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktaten og Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak, bortset fra omsætningsafgift, især direktivets artikel 5, stk. 1,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene P. Pescatore, A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder

I henhold til artikel 6 i den franske lov nr. 76-448 af 24. maj 1976 om tilpasning af monopolet for forarbejdet tobak (Den franske Republiks lovtidende (Journal Officiel), s. 3083) gælder der — med forbehold for særbestemmelser vedrørende Corsica og de oversøiske departementer — for hvert enkelt produkt en landsdækkende detailpris fastsat i henhold til nærmere bestemmelser, som udstedes ved anordning (décret) efter høring af Conseil d'État.

Artikel 10 i anordning nr. 76-1324 af 31. december 1976 om forhandling af forarbejdet tobak i de franske europæiske departementer og om de herved pålagte afgifter (fransk lovtidende, s. 189) foreskriver, at detailsalgspriserne for tobak fastsættes ved bekendtgørelse fra økonomi- og finansministeren.

I en meddelelse fra økonomi- og finansministeriet, offentliggjort i Meddelelser om priser og tjenesteydelser af 27. januar 1977 anføres:

— De handlende kan markedsføre nye produkter tre gange om året, 1. januar, 1. april og 1. oktober. Med henblik herpå indsender de nærmere oplysninger til myndighederne og angiver herved den detailpris, som de ønsker fastsat;

— for så vidt angår allerede markedsførte produkter, kan de handlende på ethvert tidspunkt ansøge om fastsættelse af en ny detailpris. Ansøgningen skal vedlægges samtlige de oplysninger, som påberåbes til støtte herfor.

I henhold til disse bestemmelser har skiftende økonomi-, finans- eller budgetministre udstedt en række bekendtgørelser

om fastsættelse af salgsprisen for visse grupper af forarbejdet tobak i Frankrigs europæiske område.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber meddelte på baggrund af modtagne klager den 26. oktober 1978 de kompetente franske myndigheder, at den var af den opfattelse, at en sådan fastsættelse af detailsalgsprisen for visse grupper af forarbejdet tobak var i strid med Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, s. 1) navnlig direktivets artikel 5, stk. 1. Denne bestemmelse er sålydende:

Fabrikanter og importører fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer. Denne bestemmelse kan dog ikke hindre anvendelse af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser.

Den 5. januar 1979 afgav den franske regering et henholdende svar til Kommissionen.

Ved skrivelse af 7. juni 1979 anførte Kommissionen over for den franske regering, at denne ikke, for så vidt angik det påtalte forhold anvendte »en fremgangsmåde til prisfastsættelse, som var forenelig med princippet om, at prisen fastsættes frit«; ifølge Kommissionen var dette princip fastslået i artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464, hvis rækkevidde var blevet fastlagt af Domstolen i dom af 16. november 1977 (GB-Inno-BM, sag 13/77, Sml., s. 2115). Efter Kommissionens opfattelse var den af de franske myndigheder fulgte praksis uforenelig med fællesskabsretten, og Den franske Republik havde derfor ikke overholdt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten, og navnlig i medfør af direktiv 72/464. I henhold til EØF-traktatens artikel 169 blev den franske regering opfordret til at fremsætte sine bemærkninger over for Kommissionen.

Den franske regering meddelte Kommissionen sine bemærkninger ved skrivelse af 16. juli 1979, hvori den anførte, at den franske ordning vedrørende fastsættelse af detailsalgspriser for forarbejdet tobak klart holder sig inden for rammerne af fællesskabsbestemmelserne. Ifølge den franske regering var ordningen blevet gennemført, for at de offentlige myndigheder kunne inddrage prisudviklingen for tobak under de almindelige mål med den økonomiske politik, navnlig under programmet vedrørende kontrol med prisstigninger for varer og tjenesteydelser. I øvrigt anførte den franske regering, at ordningen blev administreret særdeles liberalt, idet ansøgninger om fastsættelse af prisen på varer, som blev markedsført for første gang, systematisk blev imødekommet. Ifølge den franske regering kunne prisforhøjelserne dog være undergivet visse afvigelser, for så vidt angik importerede produkter, og anmodninger om prisforhøjelser fremsat af udenlandske leverandører blev imødekommet.

Den 31. oktober 1980 fremsatte Kommissionen i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse over for Den franske Republik.

Den fastslog heri, at den franske regerings bemærkninger ikke var tilfredsstillende, da de ikke gav fabrikanter og importører den fornødne retlige garanti for, at de frit kunne udøve retten til at fastsætte salgspriserne for deres produkter. Efter Kommissionens opfattelse kunne medlemsstaternes beføjelse til at kontrollere prisstigninger for varer og tjenesteydelser ikke gribe ind i fabrikanternes og importørernes ret til frit at fast-

sætte detailsalgspriserne for forarbejdet tobak.

Den franske Republik blev anmodet om inden en måned at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af traktaten og direktiv 72/464.

I skrivelse til Kommissionen af 14. januar 1981 bestred de franske myndigheder holdbarheden af den retlige argumentation, som fremførtes i den begrundede udtalelse, samt underrettede Kommissionen om deres mål med fastsættelse af detailsalgspriserne for forarbejdet tobak.

II — Skriftveksling

Ved stævning, indgivet den 16. marts 1982, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen i anledning af Den franske Republiks påståede traktatbrud i forbindelse med fastsættelse af detailsalgspriserne for visse grupper af forarbejdet tobak. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare en række spørgsmål med henblik på en nærmere afgrænsning af søgsmålets genstand; anmodningen er blevet efterkommet inden for den fastsatte frist. Den franske regering er blevet anmodet om at besvare spørgsmål under retsmødet.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Den franske Republik ved at fastsætte detailsalgspriserne for visse kategorier af forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der er fastsat af fabrikanterne eller importørerne, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktaten og Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972, især direktivets artikel 5, stk. 1.

— Den franske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Som svar på de af Domstolen stillede spørgsmål har Kommissionen anført, at den anser det for stridende mod fællesskabsretten, at den franske stat i almindelighed — dvs. såvel vedrørende forarbejdet tobak indført fra andre medlemsstater som vedrørende indenlandsk forarbejdet tobak — gør brug af den ved lov nr. 76-448 hjemlede beføjelse til at fastsætte bindende detailsalgspriser for disse produkter.

Den franske Republiks regering har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

Kommissionen har anført, at den har modtaget en række klager over den franske ordning vedrørende fastsættelse af detailsalgspriser for forarbejdet tobak. Ordningen medfører ifølge Kommissionen en forskelsbehandling, idet den

begunstiger franske produkter på bekostning af andre fællesskabsprodukter, enten derved at de salgspriser, som gælder for importerede cigaretter i Frankrig, er fastsat på et så lavt niveau, at salget er tabgivende, eller derved at priserne er fastsat på et niveau, som er klart højere end det, som er fastsat af fabrikanter og importører, således at den foreliggende prisforskel mellem franske og importerede cigaretter forøges, eller ved at myndighederne efter at have godkendt den pris, som er fastsat af den udenlandske fabrikant eller af dennes importør, efterfølgende har nedsat prisen på det konkurrerende franske mærke, hvorved konkurrencen er blevet fordrejet.

For så vidt angår de relevante retsregler, har Kommissionen først redegjort for situationen forud for udstedelsen af direktiv 72/464 og forarbejderne til det, dets væsentligste bestemmelser, og dets placering som et led i den fremadskridende harmonisering, samt for opbygningen af harmoniseringssystemet, og den har dernæst anført, at en medlemsstats fastsættelse af salgsprisen for visse grupper af forarbejdet tobak, indført fra de andre medlemsstater i Fællesskabet, på et andet niveau end det, som er fastsat af fabrikanter eller importører, er uforenelig med direktiv 72/464, såvel ud fra grundtanken bag harmoniseringssystemet, indholdet af direktivets artikel 5, stk. 1, og dettes formål, som under hensyn til de traktatbestemmelser, der er afgørende for fortolkningen af direktivet.

a) Ensartede markedsvilkår, som er nødvendige for at virkeliggøre de frie varebevægelser og den frie konkurrence inden for tobakssektoren forudsætter ifølge Kommissionen først og fremmest harmonisering af afgiftsordningerne. Denne harmonisering hviler dels på, at hver enkelt medlemsstat gennemfører samme afgifter for alle cigarettyper, dels på at spredningen i detailsalgspriserne på en rimelig måde afspejler salgspriserne, dvs. forskellene mellem produktions- og afsætningsomkostninger. Ifølge Kommissionen forudsætter harmoniseringen, at medlemsstaterne ikke griber ind i fastsættelsen af detailsalgspriserne, idet staterne i modsat fald ville være i stand til at eliminere den afgiftsmæssige neutralitet og kvæle enhver udvikling af egentlige konkurrencevilkår.

b) Ifølge direktivets artikel 5, stk. 1, fastsætter fabrikanter og importører frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer. Ifølge Kommissionen har denne bestemmelses andet led, ifølge hvilken fabrikanters og importørers ret til frit at fastsætte priserne dog ikke er til hinder for anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser, på ingen måde det indhold, som den franske regering mener at kunne tillægge den.

Ifølge Kommissionen skal artikel 5, stk. 1, nødvendigvis fortolkes således, at de to bestemmelser, den indeholder, ikke kommer i indbyrdes modstrid, men gensidigt supplerer hinanden. Efter Kommissionens opfattelse har Domstolen i dommen i INNO-sagen ganske klart fastslået, at de to led i artikel 5, stk. 1, gensidigt supplerer hinanden, idet Domstolen anerkendte, at en medlemsstat har ret til at udøve visse beføjelser vedrørende prisfastsættelse, dog »på betingelse af«, at priserne fastsættes frit af de erhvervsdrivende. Kommissionen har videre anført, at Rådet og Kommissionen i overensstemmelse hermed i en note til Rådets forhandlingsprotokol i fællesskab har udtalt, at der ved »fastsatte priser« skal forstås »priser fastsat af fabrikanter og importører og efterfølgende godkendt af staten«.

Producenternes og importørernes ret til frit at fastsætte salgsprisen for deres mærker udgør ifølge Kommissionen den afgørende bestanddel af ordningen; prisrelationerne mellem de enkelte mærker skal bestemmes af markedskræfternes frie spil og af produktionsomkostningerne. I denne forbindelse rækker medlemsstaternes beføjelser ikke videre end til at indsamle oplysninger om samt godkende disse priser, således som de frit er fastsat af markedet. Der kan efter Kommissionens opfattelse ikke være tale om en ordning, som opretholder en ret for medlemsstaterne til frit at fastsætte detailsalgspriserne.

Kommissionen har anført, at medlemsstaterne — forudsat at de ikke derved forflygtiger ordningens mål eller funktion — som bidrag til den tilstræbte harmonisering kan pålægge afgifter på tobak, træffe almindelige foranstaltninger vedrørende »kontrol med prisniveauet« eller give bestemmelser om »overholdelse af fastsatte priser«. En medlemsstat kan derfor for at bekæmpe inflationen, og forudsat at traktatens principper efterleves, utvivlsomt gennemføre et prisstop. Disse beføjelser, som er forbeholdt medlemsstaterne, må imidlertid ikke efter Kommissionens opfattelse gribe ind i importørernes ret til frit at fastsætte priserne på deres produkter inden for den således fastlagte almindelige ramme.

En ret til fri prisfastsættelse, som alene gælder i forbindelse med, at et nyt produkt bringes på markedet, ville være utilstrækkelig, idet hver enkelt producent og importør frit bør kunne ændre konkurrenceforholdene mellem sine og konkurrenternes produkter.

Ifølge Kommissionen er muligheden for en årlig tilpasning af priserne heller ikke tilstrækkelig til at sikre, at salgspriserne fastsættes frit af markedet. Som følge af ændringer i vilkårene på det omhandlede marked kan det nemlig vise sig nødvendigt at lempe de betingelser, hvorunder prisændringer kan finde sted.

c) Fabrikanternes og importørernes ret til frit at fastsætte priserne fremgår ifølge Kommissionen af formålene med og opbygningen af den ordning, som er gennemført ved direktiv 72/464. Dettes første betragtning anfører, at forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak ikke må fordreje konkurrencevilkårene eller hindre den fri bevægelighed for disse varer inden for Fællesskabet; den sidste betragtning anfører, at ifølge de krav, konkurrencen indebærer, må der være fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak.

Ifølge Kommissionen skal direktivet efter sit mål ligeledes ses i lyset af en økonomisk union; men en sådan union kan ikke gennemføres alene ved harmonisering af afgiftsordningerne og -satserne. For at tilvejebringe »tilsvarende kendetegn som et internt marked« er det væsentligt, eller endog afgørende, at der gennemføres en tilnærmelse af afgiftsgrundlaget, dvs. prisen uden afgift, for produkter af samme mærke.

I henhold til traktatens bør en sådan tilnærmelse i første række fremkomme som resultat af konkurrencevilkårene på markedet, især i kraft af muligheden for parallelimport. Efter Kommissionens opfattelse ville enhver umiddelbar tilnærmelse af priserne mellem medlemsstaterne være utænkelig, såfremt den enkelte medlemsstat kunne forbeholde sig en beføjelse til at fastsætte bindende priser for produkter af samme mærke. Selv en fuldstændig harmonisering af afgiftssystemerne og -satserne samt af afsætningsvilkårene ville i så fald ikke

være tilstrækkelig til at gennemføre det fælles marked for de omhandlede produkter. Rådet har derfor ikke haft andet valg end at foreskrive en ordning med fri prisfastsættelse, om end begrænset af de opretholdte nationale beføjelser.

d) Direktivets artikel 5 skal ifølge Kommissionen fortolkes i lyset af traktatens relevante bestemmelser, især artiklerne 30 og 37.

— For så vidt angår artikel 30, har Domstolen ved flere lejligheder fastslået, hvorledes de heri indeholdte forbudsbestemmelser skal anvendes med hensyn til prisfastsættelse.

I dommen af 24. januar 1978 (Van Tiggele, sag 82/77, Sml., s. 25) fastslog Domstolen, at en »mindstepris, som er fastsat til et bestemt beløb, idet denne ganske vist gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer, men kan vanskeliggøre afsætningen af disse sidstnævnte, i det omfang den forhindrer, at en lavere kostpris får virkning for salgsprisen for forbrugeren« udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

I samme dom udtalte Domstolen endvidere, at »en hindring for indførslen ... således især [vil] kunne indtræde derved, at en national myndighed fastsætter priser ... på et sådant niveau, at de indførte varer bliver stillet ugunstigt i forhold til tilsvarende indenlandske varer ... fordi et konkurrenceforspring, som skyldes lavere kostpriser, bliver udlignet«.

Når en medlemsstat fastsætter prisen på et niveau, som er højere end det, som den udenlandske fabrikant eller importøren har fastsat, medfører dette efter Kommissionens opfattelse — idet det forudsættes, at fabrikanten eller importøren dels ikke har mulighed for efterfølgende at nedsætte sine priser og derved tilpasse sig konkurrencen fra de indenlandske produkter, dels er afskåret fra at udligne den forøgede afgiftsbelastning ved at reducere sine omkostninger eller fortjenstmargener — utvivlsomt en udligning af det mulige konkurrenceforspring, som fabrikanten eller importøren af varer fra andre medlemsstater har i forhold til de af monopolet omfattede produkter, hvorved disse sidste begunstiges på bekostning af de førstnævnte.

Der er ikke tale om, at Kommissionen vil bestride en medlemsstats ret til at fastsætte en fælles mindstesalgspris, som skal gælde for samtlige identiske produkter. Efter Kommissionens opfattelse udgør offentlige myndigheders indgreb i de konkurrenceforhold, som er skabt af priserne, imidlertid en foranstaltning med tilsvarende virkning i henhold til artikel 30, såvel når indgrebet sker uden forskel i forhold til importerede og indenlandske produkter, som når der er tale om særegne foranstaltninger over for importerede produkter til skade for disse.

— I henhold til Domstolens dom af 13. marts 1979 (Hansen, sag 91/78, Sml., s. 935) finder artikel 37 fortsat anvendelse, »selv efter at en tilpasning, der er foreskrevet i traktaten, har fundet sted, såfremt et statsligt monopol udøver sine enerettigheder på en sådan måde, at det medfører en ved bestemmelsen forbudt forskelsbehandling eller restriktion«. Dommen fastslog videre, at »artikel 37 [har] til formål at underkaste et statsligt monopols afsætningspolitik vilkårene for frie varebevægelser og kravet om de lige chancer, som produkter, importeret fra andre medlemsstater, skal sikres«.

Dersom monopolet eller den myndighed, der administrerer dette, ensidigt fast-

sætter en detailsalgspris for importerede produkter, vil dette imidlertid ifølge Kommissionen være til hinder for de lige chancer. Monopolet eller den administrerende myndighed vil efter Kommissionens opfattelse fastsætte samtlige priser, herunder konkurrenternes priser, under hensyn til den salgspolitik, som skønnes at begunstige afsætningen af monopolets egne produkter. De erhvervsdrivende i Fællesskabet ville som følge heraf ikke alene blive berøvet muligheden for at tilrettelægge deres salgspolitik ved hjælp af priserne, men ville ydermere blive frataget muligheden for en optimal tilpasning af disse til markedsvilkårene.

Kommissionen anerkender, at prisfastsættelse ikke udelukkende er et særkende for monopoler; men den konkurrencebeskyttende virkning af en individuel prisfastsættelse bliver ifølge Kommissionen under de foreliggende omstændigheder væsentligt forstærket af, at der findes et monopol. Den offentlige virksomhed SEITA har et produktionsmonopol i Frankrig, og staten har sikret sig et monopol vedrørende forhandling i detailleddet. Såfremt den franske regering desuden havde ret til at fastsætte priserne på de enkelte importerede produkter efter et skøn, ville der efter Kommissionens opfattelse være oprettet et fuldkomment monopol, hvorved kravet om lige chancer ville blive tilsidesat.

Kommissionen har i øvrigt anført, at de lovbestemmelser i henhold til hvilke priserne er blevet fastsat, henhører under den særlige monopollovgivning, uden at det har betydning, at den er blevet tilpasset.

Det indgår således i ordningen vedrørende forhandling af forarbejdet tobak i det kontinentale Frankrig, at et offentligt monopol griber ind i medfør af sin eneret til at fastsætte priserne for samtlige de omhandlede produkter, indenlandske såvel som importerede. Ifølge Kommissionen er en sådan beføjelse ikke i overensstemmelse med kravene om frie varebevægelser og om de lige chancer, som skal sikres produkter importeret fra andre medlemsstater.

Den franske Republiks regering har redegjort for hovedlinjerne i den franske ordning vedrørende detailsalgspriser for forarbejdet tobak og har navnlig anført, at myndighederne, for så vidt angår markedsføring af nye produkter, altid godkender den af leverandøren foreslåede detailpris.

Med hensyn til det franske tobaksmonopol har den franske regering anført, at monopolets enerettigheder vedrørende import og engros-handel med varer fra andre medlemsstater blev ophævet som led i tilpasningen. Retten til import og engros-handel med varer fra de andre medlemsstater blev fuldstændigt frigivet, således at enhver, der ønsker at udøve en sådan virksomhed, alene skal afgive en erklæring. Ifølge den franske regering er fabrikanter i andre medlemsstater og disses importører på ingen måde forpligtet til at benytte SEITA i forbindelse med import og engros-forhandling af deres produkter. Det står dem frit for at oprette deres eget engros-forhandlingssystem og at tage direkte kontakt med myndighederne, for så vidt angår prisspørgsmål. Den omstændighed, at flertallet af fabrikanterne og importørerne fra EØF-medlemsstaterne fortsat benytter SEITA i forbindelse med markedsføringen af deres produkter, skyldes ifølge den franske regering, at de har fundet, at selskabet har virket til deres tilfredshed, samt at det har gjort det muligt for dem at spare omkostningerne ved oprettelse af en selvstændig engros-forhandlerorganisation. EØF-fabrikanternes og -importørernes forbin-

delse med SEITA er herefter et rent kontraktligt mellemværende, som de kan afslutte, såfremt de ønsker det.

Ifølge den franske regering har de af Kommissionen omtalte klager ikke godtgjort, at de omstridte detailsalgspriser er blevet fastsat på et sådant niveau, at de erhvervsdrivende ikke kan sælge deres produkter uden tab, eller at deres konkurrenceforspring faktisk er blevet udlignet. Ydermere indeholder adskillige af klagerne indbyrdes modstridende påstande, og flere af de slutninger, som Kommissionen har draget heraf, er fejlagtige.

For så vidt som Kommissionen under henvisning til direktiv 72/464, Domstolens praksis samt EØF-traktatens artikler 30 og 37 har hævdet, at den franske ordning vedrørende detailsalgspriser for forarbejdet tobak er i strid med traktaten, har den franske regering gjort gældende, at ingen af Kommissionens argumenter er juridisk holdbare.

a) Ifølge den franske regering er medlemsstaternes ret til at foretage prisindgreb anerkendt i Domstolens faste praksis, med forbehold af de begrænsninger, som måtte følge af fællesskabsretten. I dommen af 23. januar 1975 (Galli, sag 31/74, Sml., s. 47) udtalte Domstolen således, at den prisordning, som var indført ved to forordninger om oprettelse af en fælles markedsordning for landbruget »udelukkende finder anvendelse i produktions- og engrosleddet, således at bestemmelserne — med forbehold af, hvad der måtte følge af andre traktatbestemmelser — ikke griber ind i medlemsstaternes beføjelse til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detailhandels- og forbrugerleddet, forudsat at dette ikke bringer den pågældende markedsordnings målsætning eller funktion i fare«.

Idet medlemsstaternes ret til at gribe ind i prisdannelsen er anerkendt, for så vidt angår produkter, som er omfattet af den fælles landbrugspolitik og af fælles markedsordninger, kan retten hertil så meget mere udøves på et område, hvor traktaten ikke indskrænker deres beføjelser i så henseende, i overensstemmelse med de herom gældende bestemmelser.

b) Direktiv 72/464 omhandler forarbejdede tobaksvarer og indskrænker derfor ikke retten til at gribe ind.

Direktivet har til formål »at harmonisere reglerne om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak« (tredje betragtning) med henblik på, at »forbugsbeskatning af varer i denne sektor ... ikke virker fordrejende på konkurrencevilkårene« (første betragtning).

Betydningen af direktivets artikel 5, stk. 1, tydeliggøres ifølge den franske regering af artikel 4, stk. 1, som bestemmer, at »der [i hver medlemsstat] pålægges ... indenlandske og indførte cigaretter en proportional forbrugsafgift, der beregnes af den maksimale detailsalgspris ...«. Eftersom den endelige pris på forbrugstidspunktet udgør beregningsgrundlaget for forbrugsafgiften, skal prisen fastsættes på forhånd, ligesom detailhandlerne er afskåret fra at sælge sådanne varer til en højere pris, idet en del af den pris, forbrugeren betaler, i modsat fald kunne unddrages beskatning. Ifølge den franske regering bestemmer direktivet således af skattetekniske grunde, at den maksimale detailsalgspris skal fastsættes på forhånd; og når fællesskabslovgiveren i første række har overladt det til de erhvervsdrivende at fastsætte denne pris,

er det således ikke hensigten dermed at gribe ind i de offentlige myndigheders beføjelser på området, men tværtimod at opretholde dem, jfr. artikel 5, stk. 1, andet punktum.

Den franske regering kan ikke tilslutte sig den af Kommissionen hævdede fortolkning af denne bestemmelse, idet priskontrol ikke alene betyder at konstatere, men også i givet fald at styre prisniveauet. Den i Domstolens praksis anerkendte ret til at gribe ind ville ikke have noget formål — bortset fra i statistisk øjemed — dersom den alene tillod de nationale lovgivninger at tage de priser til efterretning, som de erhvervsdrivende har fastsat.

Den franske regering har endvidere anført, at den i Rådet forhandlingsprotokol optagne erklæring, som Kommissionen har henvist til, blev fortolket af Rådet i dets skriftlige indlæg for Domstolen i forbindelse med INNO-sagen som en tilkendegivelse af, at »fællesskabslovgiveren har ønsket at tage forbehold for nationale lovgivninger om bindende priser, hvad enten disse fastsættes direkte af en offentlig myndighed eller af importører og fabrikanter og efterfølgende godkendes af staten«.

I dommen i INNO-sagen tog Domstolen stilling til et præjudicielt spørgsmål, som var blevet forelagt den i medfør af EØF-traktatens artikel 177, og som i det væsentlige drejede sig om, hvorvidt en medlemsstat kunne pålægge detailhandlerne at overholde en af grossisterne fastsat salgspris for forarbejdet tobak. Ifølge den franske regering tog Domstolen således stilling til et forhold, der er omfattet af artikel 5, stk. 1, andet punktum, andet led og ikke første led.

Ifølge den franske regering griber direktiv 72/464 ikke ind i medlemsstaternes beføjelser, men hjemler tværtimod tre særskilte ordninger vedrørende fastsættelse af detailsalgspriser for forarbejdet tobak:

— en ordning, hvorefter grossister, importører og fabrikanter selv fastsætter en maksimalpris, som ikke må overskrides af detailhandlerne. Disse har dog fortsat mulighed for at sælge til en lavere pris (artikel 5, stk. 1, første punktum);

— en ordning, hvorefter medlemsstaternes ret til direkte at fastsætte detailpriserne er opretholdt (artiklens andet punktum, første led);

— en ordning, hvorefter medlemsstaterne kan pålægge detailhandlerne at overholde de af importører og fabrikanter fastsatte priser (artiklens andet punktum, andet led).

Det forudsættes selvsagt, at medlemsstaterne under udøvelsen af disse beføjelser overholde de begrænsninger, som fællesskabsretten pålægger dem.

c) En første begrænsning følger i så henseende af traktatens artikel 30, som forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Domstolen har nærmere fastlagt rækkevidden af denne bestemmelse, for så vidt angår nationale prisforskrifter.

Med hensyn til maksimalpriser har Domstolen udtalt, at en sådan pris »i hvert fald, for så vidt den finder anvendelse på indførte varer, [er] en foran-

staltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, navnlig når den er fastsat på et så lavt niveau, at virksomheder, der ønsker at indføre sådanne varer til den pågældende medlemsstat — på grund af de importerede varers generelle stilling i forhold til de indenlandske varers — kun kan gøre dette med tab«. Denne udtalelse gælder såvel for detailpriser som for engros-priser.

For så vidt angår mindsteprisen, har Domstolen ifølge den franske regering fastslået, at en mindstepris fastsat til et bestemt beløb, selv om den uden forskel finder anvendelse på indenlandske og importerede produkter, er egnet til at hæmme afsætningen af de sidstnævnte, dersom den er til hinder for, at deres lavere kostpris overvæltes på salgsprisen til forbrugeren.

Efter den franske regerings opfattelse fremgår det klart af denne retspraksis, at en national regulering ikke i sig selv udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, men at den kan have denne virkning, såfremt den umuliggør afsætningen af indførte produkter eller dog vanskeliggør den i forhold til indenlandske produkter, eller er til hinder for, at de indførte produkter kan afsættes med fortjeneste under de givne vilkår, eller endelig udligner den konkurrencefordel, som følger af lavere kostpriser. I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid efter den franske regerings opfattelse ikke fremlagt beviser for, at afsætningen af importerede produkter i de konkret anførte tilfælde er blevet umuliggjort eller vanskeliggjort i forhold til indenlandske produkter, eller at de importerede produkter ikke har kunnet afsættes med fortjeneste, eller at det konkurrenceforspring, som de nyder godt af, faktisk er blevet udlignet efterfølgende.

d) Ifølge den franske regering har Kommissionen med urette anført artikel 37. Denne er uden betydning i den foreliggende sag, eftersom de offentlige myndigheders fastsættelse af detailpriserne ikke nødvendigvis forudsætter et monopol, da forskrifter af denne art kan være gældende uafhængigt af, at der findes et monopol.

Selv om det antages, at artikel 37, stk. 1, finder anvendelse, er offentlige myndigheders fastsættelse af detailsalgspriserne ikke omfattet af begrebet »forskelsbehandling af Medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår«. Der foretages ingen forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, idet indenlandske og indførte produkter er ligestillede i henhold til prisforskrifterne.

Under alle omstændigheder findes der ikke i de grundlæggende faktiske omstændigheder noget som helst bevis til støtte for Kommissionens opfattelse. Siden tilpasningen af monopolet er importerede cigaretters andel af det samlede cigaretsalg i Frankrig steget fra 13 % i 1977 til 26,5 % i 1980 og 35 % i 1982.

Den politik, som de offentlige myndigheder følger, for så vidt angår detailpriserne for tobak, tilgodeser helt andre hensyn end de af Kommissionen hævdede. I forbindelse med prisfastsættelsen kan de offentlige myndigheder tilsigte at imødekomme ønsket om at bekæmpe prisstigninger, beskyttelse af den offentlige sundhed, samt tilgodese afgiftspolitiske hensyn. At der gælder ensartede priser for hele det nationale område er et udslag af tilsvarende hensyn, hvortil kommer ønsket om at sikre en ligelig behandling af alle detailhandlerne og forbrugerne, som i lige grad bærer afgiftsbyrden. Det kan ubestrideligt være vanskeligt af forene

disse forskellige hensyn; men de viser i hvert fald, at de franske myndigheders ønske om at bevare kontrollen med priserne for de omhandlede produkter lader sig forklare ved andre hensyn end de af Kommissionen hævdede.

V — Mundtlig forhandling

Kommissionen ved Béraud og Den franske Republiks regering ved Museux har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 1. marts 1983.

Kommissionen har bekræftet, at sagen drejer sig om selve det princip, hvorefter den franske stat bindende fastsætter salgsprisen uden afgifter for forarbejdet tobak, importeret og anden.

Sagen skal ifølge Kommissionen ses i lyset af de almindelige principper vedrørende harmonisering af afgiftsstrukturerne for forarbejdet tobak. Det anføres i så henseende i Rådets resolution af 21. april 1970 vedrørende forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak, bortset fra omsætningsafgift (JO C 50, s. 1), at den harmoniserede afgiftsordning for cigaretter omfatter et proportionalt element i forening med et specifikt element »med henblik på, at der i slutfasen gennemføres samme forhold mellem de to elementer, således at skalaen af detailsalgspriser, som frit fastsættes af fabrikanterne, på rette måde afsejler forskellen i afsætningspriserne«. Kommissionen og Rådet har hermed ønsket, at slutprisen inklusive samtlige afgifter er et virkeligt udtryk for de konkurrenceforskelle, som afspejles i afsætningspriserne for de forskellige cigarettyper. Ifølge Kommissionen har medlemsstaterne pligt til at fastsætte hver enkelt afgiftssats på samme niveau for samtlige cigaretter, som udbydes på deres marked, samt til at gennemføre samme forhold mellem den specifikke forbrugsafgift og den proportionale forbrugsafgift. Bestræbelserne på harmonisering af afgiftsstrukturen inden for Fællesskabet ville blive meningsløs, såfremt medlemsstaterne fortsat kunne gribe ind i fastsættelsen af de priser, som udgør afgiftsgrundlaget. Ifølge Kommissionen skal artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464 fortolkes således, at det andet punktum tillader vedkommende medlemsstat at anvende passende midler til at bekæmpe inflation og afgiftsunddragelser. Disse to mål kan nås ved at pålægge maksimalpriser.

Den franske Republiks regering har anført, at det er direktivets klart afgrænsede formål at sikre, at de konkurrencemæssige virkninger af afgiftsbyrden udlignes, for så vidt angår forarbejdet tobak. Det tilsigter derimod ikke at ændre eller tilnærme ordningerne vedrørende fastsættelse af detailsalgspriserne. Formålet med artikel 5 sammenholdt med artikel 4 er at fastslå afgiftsgrundlaget. Ifølge en erklæring fra Rådet tager direktivet forbehold for national lovgivninger vedrørende bindende priser, hvad enten disse fastsættes direkte af en offentlig myndighed, eller de fastsættes af importører eller fabrikanter og efterfølgende godkendes af staten. Medlemsstaterne kan vælge imellem at opkræve forbrugsafgifter af forarbejdet tobak på grundlag af en maksimal detailsalgspris eller på grundlag af en fastsat detailsalgspris. Den franske regering har udøvet sin

beføjelse vedrørende fastsættelse af detailsalgspriserne på en måde, der er i overensstemmelse med fælleskabsretten. Det hermed forfulgte økonomiske formål falder i tre dele: afdæmpning af prisstigninger i en periode med stigende inflation, ligevægt på statsfinanserne samt normale indtjeningsmuligheder for fabrikanter og forhandlere.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. april 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 16. marts 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den franske Republik ved at fastsætte detailsalgspriserne for forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der er fastsat af fabrikanter og importører, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktaten og især i medfør af Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak, bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, s. 1).

Sagens baggrund

2 Ved lov nr. 76-448 af 24. maj 1976 om tilpasning af monopolet for forarbejdet tobak (JORF, s. 3083) indførte Den franske Republik en række bestemmelser med henblik på at efterkomme de forpligtelser, der følger af EØF-traktatens artikel 37 vedrørende tilpasning af de statslige handelsmonopoler. Gennemførelsen af loven skete ved anordning nr. 76-1324 af 31. december 1976 om forhandling og beskatning af forarbejdet tobak i de franske kontinentale departementer (JORF, s. 189).

3 I henhold til disse bestemmelser blev import og engros-forhandling af forarbejdet tobak fra Fællesskabets medlemsstater frigivet, hvorimod import og engros-forhandling af forarbejdet tobak fra tredjelande, såvel som fremstilling og detailsalg af forarbejdet tobak, fortsat var forbeholdt den franske stat. Monopolet vedrørende import og engros-forhandling af forarbejdet tobak fra tredjelande samt fremstillingsmonopolet varetages af Service

d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), mens monopolet vedrørende detailsalg varetages af skatte- og afgiftsmyndighederne, som administrerer det ved hjælp af detailhandlere, der er udpeget som dets forhandlere.

4 I henhold til artikel 6 i lov nr. 76-448 gælder der for hvert enkelt produkt en fællesspris i hele landet. Denne pris fastsættes i henhold til bestemmelser, som udstedes ved anordning. I medfør af artikel 10 i anordning nr. 76-1324 fastsættes detailsalgspriserne for tobak ved bekendtgørelse fra økonomi- og finansministeren.

5 Efter at disse bestemmelser var blevet gennemført, og efter at en række bekendtgørelser om fastsættelse af salgspriserne for tobak var blevet udstedt i henhold til disse bestemmelser, henledte Kommissionen de franske myndigheders opmærksomhed på, at den ovenfor beskrevne ordning ikke var forenelig med princippet om, at de maksimale detailsalgspriser fastsættes frit af fabrikanter og importører, som bestemt i artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464. Da denne henvendelse ikke blev besvaret af de franske myndigheder, tilsendte Kommissionen den 7. juni 1979 den franske regering en skrivelse, hvori den anførte, at de offentlige myndigheders fastsættelse af en anden pris for importeret tobak end den, som fabrikanterne og importørerne havde fastsat, udgjorde en overtrædelse af de forpligtelser, som påhviler Den franske Republik i henhold til EØF-traktaten og især direktiv 72/464.

6 Ved skrivelse af 16. juli 1979 meddelte den franske regering Kommissionen, at den var af den opfattelse, at dens lovgivning og den på grundlag heraf udviklede administrative praksis var i overensstemmelse med det anførte direktiv, idet den gjorde gældende, at princippet om, at fabrikanter og importører frit fastsætter priserne, begrænses af artikel 5, stk. 1, andet punktum, som tager forbehold vedrørende anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser. I samme skrivelse anførte den franske regering, at den franske lovgivning var blevet gennemført, for at de offentlige myndigheder kunne inddrage prisudviklingen for tobak under de almindelige mål for den økonomiske politik og navnlig under programmet vedrørende kontrol med prisstigninger for varer og tjenesteydelser. Regeringen anførte, at disse retsregler i praksis blev anvendt særdeles smidigt, samt at anmodninger om fastsættelse af priser for

varer, som blev markedsført for første gang, blev »imødekommet systematisk«.

7 Den 31. oktober 1980 tilstillede Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 den franske regering en begrundet udtalelse, hvori den gav udtryk for den opfattelse, at de af den franske regering fremsatte bemærkninger ikke var fyldestgørende, da de ikke gav fabrikanter og importører den fornødne retlige garanti for, at de frit kunne udøve retten til at fastsætte salgspriserne for deres produkter. Kommissionen stillede derfor krav om, at den franske lovgivning blev ændret, således at den udtrykkeligt anerkendte tobaksfabrikanters og -importørers ret til frit at fastsætte salgsprisen for deres produkter. Den opfordrede afslutningsvis Den franske Republik til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse senest en måned efter dens meddelelse.

8 Da den franske regering afviste at efterkomme disse henstillinger, anlagde Kommissionen sag den 16. marts 1982.

Sagens realitet

9 Kommissionen har gjort gældende, at de franske lovbestemmelser, for så vidt som de forbeholder regeringen retten til bindende at fastsætte prisen for importeret tobak — hvilket i visse tilfælde indebærer ændringer af de af fabrikanter eller importører fastsatte priser — er i strid med direktiv 72/464, således som dette skal fortolkes i lyset af traktatens artikel 30 og 37 samt i henhold til Domstolens praksis vedrørende disse bestemmelser. Ifølge Kommissionen tilsigter direktiv 72/464 at forhindre, at afgiftsordningen for tobak virker fordrejende på konkurrencen i denne sektor eller hindrer den fri bevægelighed for disse varer inden for Fællesskabet.

10 De to sætninger i artikel 5, stk. 1, skal ifølge Kommissionen fortolkes således, at de ikke kommer i indbyrdes modstrid, men gensidigt supplerer hinanden. Kommissionen bestrider for så vidt ikke medlemsstaternes ret til at bringe de generelle foranstaltninger med henblik på kontrol med prisstigningerne i anvendelse på tobak; men uden for disse foranstaltningers område

skal fabrikanters og importørers frihed til at fastsætte deres salgspriser imidlertid bestå uindskrænket. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til Domstolens praksis vedrørende priskontrol, således som den navnlig er kommet til udtryk i dommene af 23. januar 1975 (*Galli,* sag 31/74, Sml., s. 47), 26. februar 1976 (*Tasca,* sag 65/75, Sml., s. 291, og *Sadam,* sagerne 88-90/75, Sml., s. 323) og 24. januar 1978 (*Van Tiggele,* sag 82/77, Sml., s. 25). I disse domme har Domstolen fastslået, at enhver foranstaltning er uforenelig med traktaten, når den har til formål at fastsætte priserne på et sådant niveau, at det umuliggør, eller dog vanskeliggør, afsætningen af importerede produkter i forhold til indenlandske varer. En sådan virkning kan dels skyldes, at der fastsættes en maksimalpris på et så lavt niveau, at det forhindrer importørerne i at afsætte deres varer uden tab, dels at der fastsættes en mindstepris på et så højt niveau, at det udligner det konkurrenceforspring, som følger af en lavere kostpris for det importerede produkt.

11 Kommissionen har endvidere henvist til dommen af 13. marts 1979 (*Hansen,* sag 91/78, Sml., s. 935), hvori Domstolen fastslog, at artikel 37 fortsat finder anvendelse, selv efter at den tilpasning af monopolerne, der er foreskrevet i traktaten, har fundet sted, såfremt et statsligt monopol udøver sine enerettigheder på en sådan måde, at det medfører en ved bestemmelsen forbudt forskelsbehandling eller restriktion. Kommissionen har anført, at Domstolen i denne dom fastslog, at artikel 37 har til formål at underkaste et statsligt monopols afsætningspolitik vilkårene for frie varebevægelser og kravet om de lige chancer, som produkter importeret fra andre medlemsstater skal sikres. Ifølge Kommissionen forringes disse afsætningsmuligheder, når den myndighed, som administrerer monopolet, fastsætter alle tobakspriser, ikke alene de priser, som er omfattet af monopolet, men også konkurrenternes priser, afhængig af den salgspolitik, den anser for at begunstige afsætningen af monopolets egne produkter. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til, at de lovbestemmelser, i medfør af hvilke tobakspriserne er fastsat, herunder priserne for importeret tobak, henhører under den særlige nationale monopollovgivning og ikke under den almindelige lovgivning vedrørende priskontrol.

12 Kommissionen har under retsforhandlingerne henvist til en række klager, som den har modtaget fra importørerne, og hvoraf det hævdes at fremgå, at

de af fabrikanter og importører foreslåede salgspriser alt efter de skiftende hensyn bag den af den franske regering fulgte politik snart er blevet nedsat, snart er blevet forhøjet på en måde, som efter de pågældendes opfattelse har forringet deres konkurrencemæssige stilling i forhold til tobak omfattet af det franske monopol.

13 Den franske regering har gjort den indsigelse gældende, at udtrykket »kontrol med prisniveauet« i artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464 ikke alene betyder at konstatere, men også i givet fald at »styre« prisniveauet. Den har anført, at de af Kommissionen kritiserede bestemmelser alene indebærer, at tobaksomsætningen undergives principperne i anordning nr. 45-1483 af 30. juni 1945 vedrørende priserne, som bemyndiger regeringen til at fastsætte produktionspriserne eller at fastsætte maksimalpriser herfor samt i givet fald for alle afsætningstrin, bl.a. ved at bestemme prisen selv eller ved at foreskrive en forhøjelse eller en nedsættelse. Eftersom disse bestemmelser ikke finder anvendelse på »monopolprodukter«, var det nødvendigt at gennemføre dertil svarende bestemmelser i lovgivningen om tilpasning af tobaksmonopolet.

14 Ifølge den franske regering forfølger ordningen med fastsættelse af priserne for forabejdet tobak — som hævdes at blive administreret med stor smidighed af myndighederne — et tredobbelt mål, nemlig bekæmpelse af inflationære tendenser, sikring af det offentliges indtægter samt bekæmpelse af tobaksmisbrug.

15 Den franske regering har også henvist til de domme, som Kommissionen har anført, idet den har gjort gældende, at disse i princippet anerkender, at nationale foranstaltninger vedrørende priskontrol er forenelige med fællesskabsretten.

16 Det bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt de franske bestemmelser om fastsættelse af prisen for forarbejdet tobak er i overensstemmelse med fællesskabsretten, som udtrykt ved forskrifterne i artikel 5, stk. 1, i direktiv 72/464, skal vurderes i lyset af direktivets system og målsætning og tilsvarende, for så vidt angår traktatens artikler 30 og 37.

17 Direktivet har til formål at fastlægge de almindelige principper for harmonisering af forbrugsbeskatning af tobak, som på grund af sine særegenheder er til hinder for den frie omsætning af tobak samt for gennemførelsen af normale konkurrencevilkår på dette særlige marked, således som det fastslås i præamblens anden betragtning. Forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak er nemlig ifølge denne betragtning »ikke ... konkurrenceneutral og [udgør] ... en alvorlig hindring for en gensidig udnyttelse af markederne«. Det er derfor med henblik på at skabe »en sund konkurrence« inden for det fælles marked (første betragtning), og for at fjerne fra de nugældende ordninger »de faktorer, der kan udgøre en hindring for de frie bevægelser og virke fordrejende på konkurrencevilkårene nationalt såvel som på fællesskabsplan« (tredje betragtning), samt for at opnå »at medlemsstaternes nationale markeder ... åbnes« (femte betragtning), at direktivet som grundlag for systemet såvel som for afgiftspåligningen fastlægger en ordning med »fri prisdannelse for alle grupper af forarbejdet tobak« (ottende betragtning).

18 I dette øjemed bestemmer artikel 5, stk. 1, følgende: »Fabrikanter og importører fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer. Denne bestemmelse kan dog ikke hindre anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser«.

19 Spørgsmålet, om den franske lovgivning om tilpasning af monopolet er forenelig med denne bestemmelse, afhænger af hvilken rækkevidde, der skal tillægges det dobbelte forbehold, som indeholdes i artikel 5, stk. 1, 2. pkt., vedrørende anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser.

20 Disse forbehold skal fortolkes således, at deres indhold bringes i overensstemmelse med bestemmelsen om, at fabrikanten eller importøren frit fastsætter salgsprisen, for så vidt som denne bestemmelse på det af direktivet omhandlede område er et udtryk for princippet om frie varebevægelser under normale konkurrencevilkår, som anført i direktivets præambel.

21 Ud fra dette synspunkt kan udtrykket »kontrol med prisniveauet« ikke fortolkes som et forbehold om, at medlemsstaterne har et frit skøn med hensyn til at fastsætte tobaksprisen, idet udøvelsen af en så vid beføjelse i praksis ville ophæve enhver tilsigtet virkning af princippet om den frie prisfastsættelse som anført i artikel 5, stk. 1, første punktum.

22 Det følger af den almindelige betydning af ordet »kontrol« såvel som af en sammenligning mellem de forskellige sproglige versioner af direktivet, hvoraf flere omtaler »prisniveauet«, at udtrykket »kontrol med prisniveauet« ikke kan sigte til andet end nationale lovgivninger af generel art, som har til formål at bekæmpe prisstigninger.

23 For så vidt angår udtrykket »overholdelse af fastsatte priser«, har Domstolen allerede i dommen af 16. november 1977 (INNO-ATAB, sag 13/77, Sml., s. 2115) fastslået, at dette udtryk, når det anvendes i forbindelse med en tobaksbeskatningsordning, skal forstås som angivende en pris, som — når den først er blevet fastsat af fabrikanten eller importøren og er blevet godkendt af det offentlige — er pålagt som bindende maksimalpris og som sådan skal overholdes af alle led i forhandlerkæden frem til salget til forbrugeren. Rækkevidden af denne ordning er særlig klar, når der anvendes banderoler med angivelse af salgsprisen, således som det sker i flere medlemsstater.

24 Denne prisfastsættelsesmetode har til formål at forhindre tab af afgiftsindtægter som følge af afgivelser fra den fastsatte pris, og rækkevidden af det i direktivet anvendte udtryk skal fortolkes i lyset af dette formål.

25 Der er således ikke efter direktivets opbygning nogen modstrid mellem bestemmelsen om, at fabrikanten eller importøren frit fastsætter prisen, og den beføjelse med hensyn til at påse overholdelsen af bindende priser, som er forbeholdt medlemsstaterne, idet den sidstnævnte pris, bortset fra, at den er

godkendt af staten og derfor binder enhver erhvervsdrivende, er den samme som den importpris, som er fastsat af fabrikanten eller importøren.

26 Det fremgår af det anførte vedrørende direktivets opbygning og formål samt af fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i lyset heraf, at den beføjelse, som den franske lovgivning har tildelt regeringen til at fastsætte priserne for forarbejdet tobak, er uforenelig med fællesskabsretten, for så vidt som den — gennem ændring af de salgspriser, som er fastsat af fabrikanten eller importøren — åbner mulighed for at gribe ind i konkurrenceforholdene mellem importeret tobak og tobak markedsført af det nationale monopol.

27 Udøvelsen af denne beføjelse er endvidere i strid med traktatens artikel 30, idet den gør det muligt for de offentlige myndigheder at begrænse den fri indførsel af tobak fra andre medlemsstater gennem selektive indgreb i tobakspriserne, såvel som med artikel 37, idet fastsættelsen af en anden pris end den, som er fastsat af fabrikanten eller importøren, indebærer, at en særbestemmelse, som er karakteristisk for det nationale monopol, bringes i anvendelse på importeret tobak, til skade for afsætningen af tobak, der er importeret under normale konkurrencevilkår.

28 Det fremgår således, at selv om Den franske Republik frit kan begrænse virkningen af princippet om, at fabrikanten og importøren frit fastsætter salgsprisen, idet den kan anvende enhver foranstaltning af generel beskaffenhed, som har til formål at sikre kontrol med prisstigningerne, er det i strid med såvel direktiv 72/464 som med traktatens artikler 30 og 37 at anvende de bestemmelser vedrørende offentlig prisfastsættelse for forarbejdet tobak, som den franske stat tog forbehold om i forbindelse med bestemmelserne om tilpasning af det statslige tobaksmonopol, på importeret forarbejdet tobak.

29 De af den franske regering fremførte argumenter vedrørende beskyttelsen af dens skattemæssige interesser og nødvendigheden af at bekæmpe tobaksmisbrug kan ikke ændre dette resultat. Medlemsstaterne har nemlig bevaret friheden til i overensstemmelse med direktivets bestemmelser at fastsætte

afgiftsniveauet for alle former for tobak. Den heraf følgende beskyttelse af afgiftsprovenuet sikres, således som direktivet er opbygget, ved hjælp af ordningen med den »fastsatte pris«, forstået som en maksimalpris, hvis formål netop er at forhindre en for lav ansættelse af salgsprisen på tidspunktet for betalingen af afgifterne. For så vidt angår afgiftsprovenuet, afhænger dettes størrelse i det væsentlige af afgiftsniveauet, og dette formål kan ikke forfølges ved en forhøjelse af prisen for importeret tobak. Det samme gælder, for så vidt angår bekæmpelsen af tobaksmisbrug, idet bestræbelserne herpå, uanset at en forhøjesle af tobaksprisen er et egnet middel hertil, under ingen omstændigheder kan tilgodeses ved alene at forhøje priserne på importeret tobak.

30 Det må herefter fastslås, at Den franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af EØF-traktaten, ved at fastsætte detailsalgspriserne for forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der er fastsat af fabrikanterne og importørerne.

Sagens omkostninger

31 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og dømmes derfor til at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Den franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af EØF-traktaten, ved at fastsætte detailsalgspriserne for forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der er fastsat af fabrikanterne og importørerne.

2. Den franske Republik betaler sagens omkostninger.

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. juni 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 27. APRIL 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Dette forslag til afgørelse vedrører en tvist, der har sin oprindelse i en sag, som Kommissionen har anlagt i henhold til Rom-traktatens artikel 169, og hvorunder den har nedlagt påstand om, at det statueres, at Den franske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 »om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift« (JO 303, s. 1), samt i henhold til EØF-traktaten. Den manglende opfyldelse hævdes at bestå i, at detailsalgsprisen for visse grupper af indenlandsk og importeret forarbejdet tobak er fastsat på et andet niveau end det, som fabrikanterne og importørerne frit har fastsat.

2. Jeg skal indledningsvis gennemgå de bestemmelser, som er gældende i Frankrig. Lov nr. 76-448 af 24. maj 1976 og den dertil knyttede gennemførelsesanordning nr. 76-1324 af 31. december 1976 (Journal Officiel de la République française 1976, s. 3083, og 1977, s. 189) tilpassede monopolet for forarbejdet tobak i henhold til EØF-traktatens artikel 137 og den af Rådet påtagne forpligtelse ved resolution af 21. april 1970.

Konkret blev enerettighederne vedrørende import af og engros-handel med tobak fra Fællesskabets medlemsstater

1 — Oversat fra italiensk.