gestelde verkoopprijs de concurrentieverhouding tussen de ingevoerde en de door het nationale monopolie verhandelde tabaksprodukten kan verstoren.

De uitoefening van die bevoegdheid is eveneens in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag, daar zij de overheid in staat stelt door een selectief ingrijpen in de tabaksprijzen de vrijheid tot het invoeren van tabak uit de andere Lid-Staten te beperken, alsmede met artikel 37, daar de vaststelling van een andere prijs dan door de fabrikant of importeur is bepaald, een typisch recht van het nationale monopolie uitbreidt tot ingevoerde tabaksprodukten, waardoor het in de handel brengen onder normale mededingingsvoorwaarden kan worden bemoeilijkt.

In zaak 90/82,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R.-C. Béraud als gemachtigde, bijgestaan door P. Didier, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

FRANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door N. Museux, adjunct-directeur van het directoraat Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, als gemachtigde, en A. Sortais, adviseur Buitenlandse Zaken bij het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, als adjunct-gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade,

verweerster,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Franse Republiek, door de kleinhandelsprijzen van tabaksfabrikaten vast te stellen op een ander niveau dan door de nationale fabrikanten of importeurs was bepaald, de krachtens het Verdrag en richtlijn nr. 72/464 van de Raad van 19 december 1972 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten — met name artikel 5, lid 1 — op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, P. Pescatore, A. O'Keeffe en U. Everling, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due en K. Bahlmann, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop, de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Luidens artikel 6 van de Franse wet nr. 76-448 van 24 mei 1976 houdende aanpassing van het monopolie voor tabaksfabrikaten (JORF blz. 3083) is er, onder voorbehoud van de voor Corsica en de overzeese departementen geldende bepalingen, voor elk produkt één kleinhandelsprijs voor het hele grondgebied, die wordt vastgesteld op de wijze bepaald in een na raadpleging van de Conseil d'État uitgevaardigd decreet.

Decreet nr. 76-1324 van 31 december 1976 inzake het economische en fiscale regime voor tabaksfabrikaten in de Franse departementen op het vasteland (JORF blz. 189) bepaalt in artikel 10 dat de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksprodukten worden vastgesteld bij besluit van de minister van Economische Zaken en Financiën.

In een bekendmaking van de minister van Economische Zaken en Financiën, gepubliceerd in het Bulletin officiel des services et des prix van 27 januari 1977, werd bepaald dat

— de leveranciers drie maal per jaar, namelijk op 1 januari, 1 april en 1 oktober, nieuwe produkten op de markt kunnen brengen. Zij dienen daartoe bij de administratie een dossier in, met opgave van de gewenste kleinhandelsprijs;

— de leveranciers voor de produkten die reeds op de markt zijn, op elk tijdstip de toepassing van een nieuwe kleinhandelsprijs kunnen vragen. Met de aanvraag moeten alle nodige bewijsstukken worden overgelegd.

Op grond van deze bepalingen zijn door de ministers van Economische Zaken en Financiën en van Begroting achtereen-

volgens verschillende besluiten uitgevaardigd tot vaststelling van de verkoopprijs voor bepaalde groepen tabaksfabrikaten.

Na ontvangst van een aantal klachten deelde de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 26 oktober 1978 de bevoegde Franse autoriteiten mee, dat zij deze vaststelling van de kleinhandelsprijs voor bepaalde groepen tabaksfabrikaten in strijd achtte met richtlijn nr. 72/464 van de Raad van 19 december 1972 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 303 van 1972, blz. 1), inzonderheid met artikel 5, lid 1. Dit artikel bepaalt:

De fabrikanten en importeurs stellen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijzen van hun produkten vast. Deze bepaling mag echter geen beletsel vormen voor de toepassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen.

Op 5 januari 1979 deed de Franse regering aan de Commissie een afwachtend antwoord toekomen.

Bij brief van 7 juni 1979 herhaalde de Commissie, dat de Franse regering terzake geen prijsvaststellingsmethode volgde die verenigbaar was „met het beginsel van de vrije prijsbepaling"; dit beginsel is neergelegd in artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 72/464, waarvan het Hof van Justitie de strekking opnieuw heeft bevestigd in zijn arrest van 16 november 1977 (zaak 13/77, GB-INNO-BM, Jurispr. 1977, blz. 2115). De praktijken van de Franse autoriteiten waren — aldus de brief — onverenigbaar met de bepalingen van het gemeenschapsrecht; zodoende kwam de Franse Republiek de krachtens het Verdrag en meer bepaald krachtens richtlijn nr. 72/464 op haar rustende verplichtingen niet na. Overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag werd de Franse regering verzocht, de Commissie haar opmerkingen mee te delen.

De Franse regering deed de Commissie haar opmerkingen toekomen bij nota van 16 juli 1979. Daarin betoogde zij dat de Franse regeling tot vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijs voor tabaksfabrikaten duidelijk binnen het kader van de communautaire voorschriften valt. Deze regeling is ingevoerd om de overheid in staat te stellen de ontwikkeling van de tabaksprijzen in te passen in de algemene doelstellingen van het economisch beleid, en met name in de maatregelen tot beheersing van de prijsstijging van goederen en diensten. De regeling wordt overigens soepel toegepast: de prijsaanvragen voor produkten die voor het eerst op de markt worden gebracht, worden systematisch aanvaard. De prijsverhogingen kunnen voor wat de ingevoerde produkten betreft enigszins worden aangepast en de door buitenlandse leverancier ingediende aanvragen om verhoging worden aanvaard.

Op 31 oktober 1980 zond de Commissie de Franse Republiek het met redenen omklede advies bedoeld in artikel 169, lid 1, EEG-Verdrag.

Daarin stelde zij vast dat de opmerkingen van de Franse regering onbevredigend waren: zij zouden de fabrikanten en importeurs niet de noodzakelijke rechtszekerheid bieden voor de vrije uitoefening van het recht om de verkoopprijs van hun produkten vast te stellen. De bevoegdheid van de Lid-Staten om de prijsstijging van produkten en diensten te controleren mag geen afbreuk doen aan het recht van de fabrikanten en importeurs om de kleinhan-

delsverkoopprijs voor tabaksfabrikaten vrijelijk vast te stellen.

De Franse Republiek werd verzocht binnen een maand de nodige maatregelen te treffen om de niet-nakoming van de krachtens het Verdrag en richtlijn nr. 72/464 op haar rustende verplichtingen te beëindigen.

In een brief aan de Commissie van 15 januari 1981 betwistten de Franse autoriteiten enerzijds de juridische argumentatie van het met redenen omklede advies, en stelden zij anderzijds de Commissie op de hoogte van hun voornemens op het gebied van de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten.

II — Schriftelijke behandeling

Bij op 16 maar 1982 neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag de aan de Franse Republiek verweten niet-nakoming terzake van de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen voor bepaalde groepen tabaksfabrikaten bij het Hof aanhangig gemaakt.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel verzocht, door een schriftelijk antwoord op enkele vragen het onderwerp van haar beroep te verduidelijken; aan dit verzoek is tijdig voldaan. De regering van de Franse Republiek werd uitgenodigd, ter terechtzitting bepaalde vragen te beantwoorden.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1. Vast te stellen dat de Franse Republiek, door de kleinhandelsprijzen voor bepaalde groepen tabaksfabrikaten vast te stellen op een ander niveau dan door de fabrikanten of importeurs is bepaald, de krachtens het Verdrag en de bepalingen van richtlijn nr. 72/464 van 19 december 1972 — met name artikel 5, lid 1, — op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;
2. De Franse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.

In antwoord op de vragen van het Hof heeft de Commissie verklaard dat zij als niet-nakoming van het gemeenschapsrecht aanmerkt het feit dat de Franse regering in het algemeen, zowel ten aanzien van de uit andere Lid-Staten ingevoerde als van de nationale tabaksfabrikaten, de bevoegdheid uitoefent die zij zich bij wet nr. 76-448 heeft voorbehouden, namelijk om de kleinhandelsverkoopprijs van overheidswege vast te stellen.

De *regering van de Franse Republiek* concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek van de Commissie af te wijzen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

IV — Middelen en argumenten van partijen in de loop van de schriftelijke procedure

De *Commissie* brengt in herinnering, dat zij een aantal klachten had ontvangen over de Franse regeling inzake de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten. Door die regeling worden de communautaire pro-

dukten gediscrimineerd ten opzichte van de Franse, hetzij omdat de vastgestelde prijzen voor het verhandelen van ingevoerde sigaretten in Frankrijk te laag zijn om de rentabiliteit ervan te kunnen verzekeren, hetzij omdat zij aanzienlijk hoger zijn dan de door de fabrikanten of importeurs vastgestelde prijzen, zodat het prijsverschil tussen Franse en geïmporteerde sigaretten groter wordt, hetzij nog omdat de administratie, na de door de buitenlandse fabrikant of importeur vastgestelde prijs te hebben bekrachtigd, die van het concurrerende Franse merk achteraf heeft verlaagd en zo een distorsie van de mededinging heeft veroorzaakt.

Na een overzicht van de situatie van vóór richtlijn nr. 72/464, de geschiedenis van haar totstandkoming, haar essentiële bepalingen, haar bijdrage tot de voortgang van de harmonisatie en de structuur van de harmonisatieregeling betoogt de Commissie op juridisch vlak, dat de vaststelling door een Lid-Staat van de verkoopprijs van bepaalde, uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap ingevoerde tabaksfabrikaten op een ander niveau dan door de fabrikanten of importeurs is bepaald, zowel gelet op de algemene geest van de harmonisatieregeling, de bewoordingen zelf van artikel 5, lid 1, van de richtlijn en de doelstellingen hiervan, als op de verdragsbepalingen, in het kader waarvan zij moet worden uitgelegd, onverenigbaar is met richtlijn nr. 72/464.

a) Voor de uniforme marktvoorwaarden, noodzakelijk voor de totstandbrenging van het vrije verkeer en de vrije mededinging in de sector tabak, moeten eerst en vooral de fiscale structuren zijn geharmoniseerd. Deze harmonisatie berust enerzijds op de vaststelling, in elke Lid-Staat, van identieke accijnzen op alle soorten sigaretten, en anderzijds op kleinhandelsverkoopprijzen die een juiste afspiegeling vormen van de verkoopprijzen van de fabrikanten, en dus van de verschillen in produktie- en verhandelingskosten. Zij veronderstelt dat de Lid-Staten niet ingrijpen in de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen; anders zouden de Lid-Staten de fiscale neutraliteit ongedaan kunnen maken en elke opleving van de werkelijke mededinging in de kiem kunnen smoren.

b) Volgens artikel 5, lid 1, stellen de fabrikanten en importeurs vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijzen van hun produkten vast. De tweede zin van deze bepaling, luidens welke de vrije vaststelling van de prijzen door de fabrikanten of importeurs geen beletsel mag vormen voor de toepassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen, heeft niet de strekking die de Franse regering eraan wil toekennen.

Artikel 5, lid 1, moet noodzakelijk zo worden uitgelegd, dat het in beide zinsneden bepaalde elkaar aanvult en niet tegenspreekt. In zijn arrest-INNO heeft het Hof zeer duidelijk gewezen op de complementariteit van beide volzinnen in artikel 5, lid 1: het kende een Lid-Staat het recht toe om op het gebied van de prijsvaststelling zekere bevoegdheden uit te oefenen, „doch steeds op voorwaarde" dat de prijzen door het bedrijfsleven vrijelijk worden vastgesteld. In dezelfde zin zijn de Raad en de Commissie, in een verklaring in het proces-verbaal van de Raad, het erover eens geworden dat onder „vastgestelde prijzen" dienen te worden verstaan „de door fabrikanten of importeurs vastgestelde en eventueel door de staat bekrachtigde prijzen".

Een onaantastbaar onderdeel van de regeling is de vrije vaststelling door de producenten en importeurs van de verkoopprijs voor hun merken; de prijsverhouding tussen de merken moet worden bepaald door de vrije markt en de produktiekosten. Op dit niveau is de bevoegdheid van de Lid-Staten beperkt tot het in winnen en het bekrachtigen van de op de markt vrijelijk vastgestelde prijzen; er kan geen sprake zijn van een regeling waarbij de Lid-Staten de bevoegdheid wordt voorbehouden om de kleinhandelsprijzen rechtstreeks vast te stellen.

De Lid-Staten kunnen, mits zij de doelstellingen of de werking van de harmonisatieregeling voor accijns op tabak niet in gevaar brengen, algemene maatregelen inzake „prijzencontrole" of regelingen inzake de „inachtneming van de vastgestelde prijzen" uitvaardigen; zo kan een Lid-Staat zeker ter bestrijding van de inflatie, met inachtneming van de vereisten van het Verdrag, een prijsstop invoeren. Deze bevoegdheden van de Lid-Staten dienen echter het recht van de importeurs om binnen het aldus geschetste algemene kader vrijelijk de prijzen van hun produkten vast te stellen, ongemoeid te laten.

Het is niet voldoende dat de prijs vrij kan worden vastgesteld bij het op de markt brengen van een nieuw produkt: elke producent of importeur moet de mededingingsverhouding tussen zijn eigen en de concurrerende produkten vrijelijk kunnen wijzigen.

Ook de mogelijkheid om de prijzen jaarlijks aan te passen lijkt niet voldoende om de vrije vaststelling van de verkoopprijzen op de markt te verzekeren: gezien de veranderingen van de omstandigheden op de betrokken markt blijkt het nodig de voorwaarden waaronder prijzen kunnen worden gewijzigd, te versoepelen.

c) De vrije vaststelling van de prijzen door fabrikanten en importeurs vloeit voort uit doel en opzet van de bij richtlijn nr. 72/464 ingevoerde regeling: de eerste overweging van haar considerans bepaalt dat de op het verbruik van de produkten van de sector tabaksfabrikaten geheven belasting de mededingingsvoorwaarden niet mag vervalsen en het vrije verkeer van deze produkten binnen de Gemeenschap niet mag belemmeren; in de laatste overweging van de considerans wordt eraan herinnerd, dat de eisen inzake de mededinging een regeling impliceren waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand kunnen worden gebracht.

De doelstelling van de richtlijn ligt op een lijn met de doelstellingen van een economische unie; een dergelijke unie kan echter niet worden verwezenlijkt door enkel de fiscale structuren en tarieven te harmoniseren: om een unie te bereiken waarvan „de kenmerken analoog zijn aan die van een binnenlandse markt" is de harmonisatie van de belastinggrondslag, dus van de prijs exclusief belasting, van de produkten van een zelfde merk van essentieel belang, zo zij al niet prioriteit heeft.

Volgens de opzet van het Verdrag moet deze harmonisatie in de eerste plaats voortvloeien uit de mededinging op de markt, onder meer door de mogelijkheid van nevenimporten. Een spontaan naar elkaar toegroeien van de prijzen tussen de Lid-Staten is ondenkbaar indien elke Lid-Staat de mogelijkheid zou behouden om de prijzen voor produkten van een zelfde merk vast te stellen; voor de totstandkoming van de gemeenschappelijke

markt van de betrokken produkten is een volledige harmonisatie van de structuren, de tarieven en de handelsvoorwaarden niet voldoende. De Raad kon dus slechts voorzien in een stelsel van vrije prijsbepaling, getemperd door in stand gebleven nationale bevoegdheden.

d) Artikel 5 van de richtlijn moet worden uitgelegd in het licht van de relevante bepalingen van het Verdrag, met name de artikelen 30 en 37.

— Voor wat artikel 30 betreft heeft het Hof herhaaldelijk bepaald hoe de daarin vervatte verbodsbepalingen inzake prijzen moeten worden toegepast.

Zo heeft het Hof in zijn arrest van 24 januari 1978 (zaak 82/77, Van Tiggele, Jurispr. 1978, blz. 25) verklaard dat „de op een bepaald bedrag vastgestelde minimumprijs, die weliswaar zonder onderscheid van toepassing is op nationale en geïmporteerde produkten, doch de afzet van deze laatste kan benadelen voor zover hij belet dat hun lagere kostprijs wordt weergegeven in de verkoopprijs voor de verbruiker" een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt.

In hetzelfde arrest heeft het Hof ook overwogen dat „een belemmering van de import in het bijzonder zou kunnen voortvloeien uit de vaststelling door een nationale overheid van prijzen ... op zodanig peil dat de geïmporteerde produkten zouden worden benadeeld ten opzichte van gelijke nationale produkten ... omdat het uit lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel zou worden tenietgedaan."

De vaststelling door een Lid-Staat van een grotere prijsverhoging dan door de buitenlandse fabrikant of importeur is gevraagd, het feit dat deze laatste zijn prijs niet achteraf kan verlagen om zich aan de concurrentie van de nationale produkten aan te passen en de belastingstijging niet kan opvangen door verlaging van zijn kosten of marges, leiden er onvermijdelijk toe dat het eventuele concurrentievoordeel dat de fabrikant of importeur van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten heeft ten opzichte van de produkten van het monopolie wegvalt, waardoor eerstgenoemde produkten worden benadeeld ten opzichte van laatstgenoemde.

Dat een Lid-Staat het recht heeft om voor alle identieke produkten één enkele minimumverkoopprijs vast te stellen, wordt niet betwist. Het ingrijpen van de overheid in de door de prijzen bepaalde concurrentiestructuur kan echter een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 vormen, zowel wanneer zonder onderscheid wordt ingegrepen ten aanzien van ingevoerde en nationale produkten, als wanneer het ingrijpen wordt gedifferentieerd ten detrimente van de ingevoerde produkten.

— Volgens 's Hofs arrest van 13 maart 1979 (zaak 91/78, Hansen, Jurispr. 1979, blz. 935) blijft artikel 37 van toepassing „in alle gevallen waarin ook na de in het Verdrag verlangde aanpassing, de uitoefening van de exclusieve rechten van een overheidsmonopolie leidt tot een in dit artikel verboden discriminatie of beperking"; in hetzelfde arrest wordt eraan herinnerd dat artikel 37 tot doel heeft „de verkooppolitiek van een overheidsmonopolie ondergeschikt te maken aan de vereisten van het vrije verkeer van goederen en de gelijkheid van kansen die aan uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten moet worden gewaarborgd".

De eenzijdige vaststelling door een monopolie of het daarop toezichthoudende

orgaan van een kleinhandelsverkoopprijs voor ingevoerde produkten biedt echter niet de vereiste gelijkheid van kansen. Het monopolie of het toezicht houdend orgaan stelt alle prijzen, ook die van zijn concurrenten, vast op grond van de verkooppolitiek die het voor de afzet van zijn eigen produkten passend acht; de communautaire handelaar kan dus onmogelijk een commerciële strategie door middel van prijzen voorbereiden of deze prijzen optimaal aan de marktomstandigheden aanpassen.

Het vaststellen van prijzen is wel niet het kenmerkende van monopolies, maar door het bestaan van een monopolie wordt het beperkend karakter van een individuele vaststelling van verkoopprijzen onder de onderhavige omstandigheden aanzienlijk versterkt. Het staatsbedrijf SEITA heeft in Frankrijk het produktiemonopolie; van zijn kant heeft de staat zich het monopolie van het kleinhandelsstadium voorbehouden. Zou de Franse regering ook nog het recht hebben om de individuele prijzen van de ingevoerde produkten vast te stellen, dan zou in feite weer het complete monopolie van fabricage tot distributie worden ingevoerd. Zo zou het vereiste van de gelijkheid van kansen worden genegeerd.

Bovendien behoren de voor de vaststelling van de prijzen gebruikte wetgevingsprocedures tot de specifieke wettelijke regeling voor het — zij het aangepaste — monopolie.

Zo kent de regeling voor het in de handel brengen van tabaksfabrikaten op het Franse vasteland het ingrijpen van een openbaar monopolie dat optreedt krachtens zijn exclusieve recht om voor alle betrokken produkten, dat wil zeggen zowel de nationale als de ingevoerde, prijzen vast te stellen; het bestaan van dit recht is niet in overeenstemming met de vereisten van het vrije verkeer van goederen en de gelijkheid van kansen die aan ingevoerde produkten uit andere Lid-Staten moet worden verzekerd.

De *regering van de Franse Republiek* geeft in grote lijnen een overzicht van de Franse regeling inzake de kleinhandelsverkoopprijzen van tabaksfabrikaten; zij beklemtoont met name, dat de administratie voor de nieuw op de markt gebrachte produkten steeds de door de leverancier voorgestelde kleinhandelsprijs aanneemt.

Zij wijst erop dat in het kader van de aanpassing van het Franse tabaksmonopolie de exclusieve rechten van het monopolie met betrekking tot de invoer en verkoop in het groothandelsstadium van produkten uit de andere Lid-Staten zijn ingetrokken; het recht tot invoer en verkoop in het groothandelsstadium van produkten uit de andere Lid-Staten is geheel vrijgemaakt: van iedereen die zich met deze activiteit wil bezighouden wordt enkel een verklaring gevraagd. De fabrikanten of importeurs van de andere Lid-Staten zijn geenszins verplicht om hun produkten via de SEITA in te voeren en in het groothandelsstadium te verkopen; het staat hen vrij hun eigen distributienet voor de verkoop in het groothandelsstadium op te zetten en rechtstreeks met de overheid in contact te treden over de prijzen. De meeste fabrikanten en importeurs van de Lid-Staten blijven zich op de SEITA verlaten voor het in de handel brengen van hun produkten, omdat zij tevreden zijn over de diensten van deze vennootschap, waardoor zij ervan kunnen afzien om een eigen distributie in het groothandelsstadium op te zetten; de fabrikanten en importeurs van de

EEG hebben met de SEITA nog slechts contractuele betrekkingen die zij desgewenst kunnen verbreken.

Uit de door de Commissie vermelde klachten blijkt niet dat de betwiste kleinhandelsverkoopprijzen werden vastgesteld op een zodanig niveau, dat de handelaars hun produkten nog slechts met verlies konden verkopen of dat hun concurrentievoordeel werkelijk werd tenietgedaan. Bovendien zijn bepaalde beweringen van de klagers tegenstrijdig en bepaalde door de Commissie uit die beweringen getrokken conclusies onjuist.

Juridisch lijkt geen enkel door de Commissie aan richtlijn nr. 72/464, 's Hofs rechtspraak of de artikelen 30 en 37 EEG-Verdrag ontleend argument dat de Franse regeling niet in overeenstemming zou zijn met het EEG-Verdrag gegrond.

a) In een vaste rechtspraak erkent het Hof de bevoegdheid van de Lid-Staten om op het gebied van de prijzen in te grijpen, onverminderd de beperkingen die uit het gemeenschapsrecht kunnen voortvloeien. Zo heeft het in zijn arrest van 23 januari 1975 (zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47) verklaard dat de prijsregeling, ingevoerd bij twee verordeningen tot instelling van een gemeenschappelijke marktordening, „uitsluitend geldt voor het produktie- en groothandelsstadium, zodat deze bepalingen de bevoegdheid der Lid-Staten om in het detailhandels- en consumptiestadium passende maatregelen inzake de prijsvorming te nemen — onverminderd andere verdragsbepalingen — onverlet laten, mits deze maatregelen de doelstellingen of de werking van de betrokken gemeenschappelijke marktordening niet in gevaar brengen."

De bevoegdheid van de Lid-Staten om in de prijsvorming in te grijpen — erkend voor de produkten die onder het gemeenschappelijke landbouwbeleid vallen en aan gemeenschappelijke marktordeningen zijn onderworpen — kan, onder voorbehoud van de terzake geldende bepalingen, zeker worden uitgeoefend op een gebied waar het Verdrag hun bevoegdheid in dit opzicht niet heeft aangetast.

b) Richtlijn nr. 72/464 heeft op het gebied van de tabaksfabrikaten deze bevoegdheid tot ingrijpen niet aangetast.

De richtlijn heeft tot doel „de voorschriften op het gebied van de belastingen op het verbruik van tabaksfabrikaten te harmoniseren" (derde overweging van de considerans), opdat de „op het verbruik van produkten van deze sector geheven belasting zodanig wordt toegepast dat de mededingingsvoorwaarden niet worden vervalst" (eerste overweging van de considerans).

De betekenis van artikel 5, lid 1, van de richtlijn wordt verduidelijkt in artikel 4, lid 1, luidens hetwelk „in elke Lid-Staat op in het binnenland vervaardigde en op ingevoerde sigaretten een evenredige accijns wordt geheven die berekend is over de maximumkleinhandelsverkoopprijs . . ." Daar als grondslag van deze accijns de in het verbruiksstadium toegepaste verbruikersprijs geldt, moet deze prijs vooraf worden vastgesteld en moeten de kleinhandelaars worden belet deze produkten tegen een hogere prijs te verkopen. Anders zou een deel van de door de consument betaalde prijs aan belasting kunnen ontsnappen. De vaststelling vooraf van de maximumkleinhandelsverkoopprijs is dus in de richtlijn voorgeschreven om belastingtechnische redenen; door de vaststelling van deze prijs in de eerste plaats aan de handelaars toe

te vertrouwen, heeft de communautaire wetgever echter de bevoegdheden van de overheid op dit gebied niet willen aantasten, doch deze in de tweede volzin van artikel 5, lid 1, juist in stand willen laten.

De door de Commissie voorgestane uitlegging van deze bepaling kan niet worden onderschreven: prijzencontrole betekent niet enkel het verifiëren maar eventueel ook het beheersen van het prijsniveau. De in 's Hofs rechtspraak erkende interventiebevoegdheid zou — behalve statistisch — geen zin hebben, indien op grond daarvan in de nationale wettelijke regelingen enkel akte zou kunnen worden genomen van de door de handelaars vastgestelde prijzen.

De bij het verslag van de Raad gevoegde verklaring waarop de Commissie zich beroept, werd door de Raad in de schriftelijke opmerkingen die hij in de zaak-INNO bij het Hof heeft ingediend, uitgelegd als volgt: „de communautaire wetgever heeft de nationale wettelijke regelingen inzake vastgestelde prijzen willen behouden, ongeacht of deze prijzen rechtstreeks door de overheid zijn vastgesteld dan wel door de importeurs of fabrikanten bepaald en eventueel door de staat bekrachtigd."

In het arrest-INNO heeft het Hof incidenteel uitspraak gedaan over een krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gestelde vraag die er in hoofdzaak toe strekte te vernemen, of een Lid-Staat de kleinhandelaars een door de fabrikanten en importeurs vastgestelde verkoopprijs voor tabaksfabrikaten kan opleggen; het Hof heeft zich daarin dus uitgesproken over een situatie die onder het laatste deel van de tweede zin van artikel 5, lid 1, en niet onder het eerste deel van die zin valt.

Richtlijn nr. 72/464 tast de bevoegdheden van de Lid-Staten niet aan, doch staat integendeel voor wat de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksfabrikaten betreft drie verschillende stelsels toe:

— een stelsel waarin de handelaars, importeurs of fabrikanten zelf de maximumprijs vaststellen die de kleinhandelaars niet mogen overschrijden; deze laatsten behouden evenwel de mogelijkheid onder die prijs te verkopen (eerste zin van artikel 5, lid 1);

— een stelsel waarin aan de Lid-Staten de bevoegdheid wordt gelaten om de kleinhandelsprijzen rechtstreeks vast te stellen (eerste deel van de tweede zin van dat artikel);

— een stelsel waarin de Lid-Staten de kleinhandelaars de door de importeurs en fabrikanten vastgestelde prijzen kunnen opleggen (tweede deel van de tweede zin van dat artikel).

Wel te verstaan moeten de Lid-Staten bedoelde bevoegdheden uitoefenen binnen de grenzen van het gemeenschapsrecht.

c) Een eerste beperking van deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 30 EEG-Verdrag, dat kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking verbiedt.

De draagwijdte van deze bepaling is door het Hof gepreciseerd voor wat de nationale prijsregelingen betreft.

Ten aanzien van maximumprijzen heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke prijs, „althans voor zover hij van toepassing is op geïmporteerde produkten, een maatregel van gelijke werking als een

kwantitatieve beperking vormt, met name wanneer die prijs op een zó laag peil wordt vastgesteld, dat — gezien de algemene situatie van geïmporteerde produkten in vergelijking met die van nationale produkten — handelaren die het betrokken produkt in de betrokken Lid-Staat wensen in te voeren, dit slechts met verlies zouden kunnen doen." Deze vaststelling geldt zowel voor de kleinhandels- als voor de groothandelsprijzen.

Ten aanzien van de minimumprijzen heeft het Hof geoordeeld dat een op een bepaald bedrag vastgestelde minimumprijs, die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, toch de afzet van deze laatste kan benadelen, voor zover hij belet dat hun lagere kostprijs wordt weergegeven in de verkoopprijs voor de verbruiker.

Uit deze rechtspraak blijkt duidelijk dat een nationale regeling op zichzelf geen maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, maar dat zij een dergelijke werking wel kan hebben, voor zover zij de afzet van ingevoerde produkten onmogelijk maakt, of moeilijker maakt dan de afzet van nationale produkten, dan wel belet dat de ingevoerde produkten in de gegeven omstandigheden met winst worden afgezet of het uit lagere kostprijzen voortvloeiende concurrentievoordeel tenietdoet. In casu heeft de Commissie evenwel niet bewezen dat in de concrete, door haar genoemde gevallen, de afzet van de ingevoerde produkten onmogelijk is gemaakt of moeilijker is gemaakt dan de afzet van nationale produkten, dat zij niet met winst konden worden afgezet of hun eventueel concurrentievoordeel werkelijk was tenietgedaan.

d) De Commissie beroept zich ten onrechte op artikel 37. Dit artikel is in casu niet relevant; de vaststelling van de kleinhandelsprijzen door de overheid is niet noodzakelijk voor het monopolie: een dergelijke regeling kan, los van het bestaan van het monopolie, van kracht blijven.

Gesteld al dat artikel 37, lid 1, van toepassing is, dan valt de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen door de overheid bovendien niet onder het begrip „discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft": er is geen verschillende behandeling op grond van nationaliteit, daar de nationale en ingevoerde produkten ten aanzien van de prijsregeling op gelijke voet zijn gesteld.

In elk geval wordt het oordeel van de Commissie materieel niet gestaafd door enig bewijs. Sinds de aanpassing van het monopolie is het aandeel van ingevoerde sigaretten in de totale Franse sigarettenverkoop gestegen van 13 % in 1977 tot 26,5 % in 1980 en 35 % in 1982.

Het overheidsbeleid op het gebied van de kleinhandelsprijzen voor tabak beantwoordt aan heel andere doelstellingen dan door de Commissie zijn aangevoerd: bij het vaststellen van de prijzen kan de overheid doeleinden nastreven die verband houden met de strijd tegen de prijsstijgingen, de bescherming van de volksgezondheid of het fiscaal beleid. Voor de eenheid in prijzen op het hele nationale grondgebied gelden analoge overwegingen, waarbij nog komt het verzekeren van de gelijkheid van alle kleinhandelaars en van de consumenten, tevens belastingplichtigen. Die verschillende overwegingen zijn misschien moeilijk te verzoenen,

maar zij tonen in elk geval aan dat de wens van de Franse overheid om de prijsevolutie van de betrokken produkten te blijven beheersen, is te verklaren op grond van andere overwegingen dan de Commissie heeft aangevoerd.

V — Mondelinge behandeling

De Commissie, vertegenwoordigd door R.-C. Béraud, en de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door N. Museux, hebben ter terechtzitting van 1 maart 1983 mondelinge opmerkingen gemaakt en vragen van het Hof beantwoord.

Volgens de *Commissie* betreft haar beroep het beginsel zelf van het van overheidswege vaststellen door de Franse staat van de verkoopprijs, exclusief belastingen, voor zowel de ingevoerde als niet-ingevoerde tabaksfabrikaten.

Het geschil moet worden gezien in het perspectief van de algemene beginselen van de harmonisatie van de structuren van de accijns op tabaksfabrikaten; terzake bepaalt de resolutie van de Raad van 21 april 1970 betreffende de belastingen op het verbruik van tabaksfabrikaten, andere dan de omzetbelastingen (PB C 50 van 1970, blz. 1), dat in het geharmoniseerde accijnssysteem op sigaretten een evenredig element wordt gecombineerd met een specifiek element, „ten einde in het definitieve stadium te komen tot een vaste verhouding tussen deze beide elementen, zodat in het gamma van de vrijelijk door de fabrikanten vastgestelde kleinhandelsprijzen het verschil van de cessieprijzen op verantwoorde wijze tot uiting komt." De Commissie en de Raad willen dus dat het niveau van de eindprijs, inclusief alle belastingen, een afspiegeling zou vormen van het werkelijk concurrentieverschil dat op het niveau van de cessieprijzen voor de verschillende soorten sigaretten bestaat. De Lid-Staten zijn gehouden de tarieven van elke accijns vast te stellen op een niveau dat identiek is voor alle sigaretten die op hun markt worden aangeboden, en een vaste verhouding tot stand te brengen tussen de specifieke en de evenredige accijns. Het streven naar harmonisatie van de structuur van de accijns op communautair vlak zou geen zin meer hebben, indien de Lid-Staten bevoegd zouden blijven om in te grijpen in de vaststelling van de prijs die de belastbare grondslag vormt. Artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 72/464 moet aldus worden uitgelegd, dat krachtens de tweede volzin de betrokken Lid-Staat middelen mag zoeken om de inflatie te bestrijden en een einde te maken aan fiscale fraude; deze beide doelstellingen worden bereikt door het vaststellen van maximumprijzen.

Volgens de *regering van de Franse Republiek* is het duidelijk omlijnde doel van de richtlijn, op het gebied van de tabaksfabrikaten de gevolgen van de fiscaliteit voor de mededinging te neutraliseren; zij beoogt geen hervorming of harmonisatie van de stelsels tot vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen. Artikel 4 juncto artikel 5 heeft tot doel de belastinggrondslag voor de accijnzen vast te stellen; volgens een verklaring van de Raad laat de richtlijn de nationale wettelijke bepalingen inzake vastgestelde prijzen onverlet, ongeacht of deze prijzen rechtstreeks door de overheid zijn vastgesteld, dan wel door de importeurs of fabrikanten zijn vastgesteld en eventueel door de staat zijn bekrachtigd; de Lid-Staten kunnen de accijnzen op tabaksfabrikaten naar keuze heffen over een maximum-kleinhandelsverkoopprijs dan wel over een vaste kleinhandelsverkoopprijs. De Franse regering heeft haar bevoegd-

heid inzake de vaststelling van de kleinhandelsverkoopprijzen uitgeoefend op een wijze die met het gemeenschapsrecht in overeenstemming is. Er worden drie economische doeleinden nagestreefd: matiging van de prijsstijging in een periode van inflatoire spanningen; evenwicht van de openbare financiën en normale rentabiliteit voor fabrikanten en handelaars.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 27 april 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 maart 1982, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek, door de kleinhandelsprijzen van tabaksfabrikaten vast te stellen op een ander niveau dan door de fabrikanten of importeurs was bepaald, de krachtens het EEG-Verdrag en inzonderheid krachtens de bepalingen van richtlijn nr. 72/464 van de Raad van 19 december 1972 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 303 van 1972, blz. 1) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Voorgeschiedenis van het geschil

2 Bij wet nr. 76-448 van 24 mei 1976 houdende aanpassing van het monopolie voor tabaksfabrikaten (JORF, blz. 3083) stelde de Franse Republiek een reeks bepalingen vast, teneinde te voldoen aan de verplichtingen, voortvloeiende uit artikel 37 EEG-Verdrag inzake de aanpassing van de nationale monopolies van commerciële aard. Aan deze wet werd uitvoering gegeven bij decreet nr. 76-1324 van 31 december 1976 inzake het economische en fiscale regime voor tabaksfabrikaten in de Franse departementen op het vasteland (JORF, blz. 189).

3 Ingevolge deze bepalingen werd de invoer en verkoop in het groothandelsstadium van tabaksfabrikaten uit de Lid-Staten van de Gemeenschap vrijgemaakt, terwijl de invoer en de verkoop in het groothandelstadium van tabaksfabrikaten uit derde landen, alsmede de vervaardiging en verkoop in het kleinhandelsstadium van tabaksfabrikaten bleef voorbehouden aan de Franse staat. Het invoer- en groothandelsmonopolie voor tabaksfabrikaten uit derde

landen en het produktiemonopolie werden toevertrouwd aan de Service d'exploitation industrielle des tabacs et alumettes (SEITA), terwijl het kleinhandelsmonopolie werd toevertrouwd aan de belastingadministratie die het uitoefent via kleinhandelaren die tot haar beambten zijn benoemd.

4 Luidens artikel 6 van wet nr. 76-448 geldt voor elk produkt één kleinhandelsprijs voor het hele grondgebied. Deze prijs wordt vastgesteld op een bij decreet bepaalde wijze. Overeenkomstig artikel 10 van decreet nr. 76-1324 worden de kleinhandelsverkoopprijzen voor tabaksprodukten vastgesteld bij besluit van de minister van Economische zaken en financiën.

5 Na de inwerkingtreding van deze bepalingen heeft de Commissie na de publikatie van een aantal besluiten waarbij op grond van genoemde bepalingen de verkoopprijzen voor tabak werden vastgesteld, de aandacht van de Franse autoriteiten gevestigd op het feit, dat de hier beschreven regeling onverenigbaar was met het in artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 72/464 neergelegde beginsel dat de fabrikanten en importeurs de maximum kleinhandelsverkoopprijzen vrijelijk vaststellen. Toen de Franse autoriteiten hierop niets ondernamen, deed de Commissie de Franse regering op 7 juni 1979 een brief toekomen waarin zij constateerde dat de Franse Republiek door van overheidswege een andere prijs voor ingevoerde tabak vast te stellen dan door de fabrikanten en importeurs was bepaald, de krachtens het EEG-Verdrag, en met name krachtens richtlijn nr. 72/464 op haar rustende verplichtingen niet nakwam.

6 Bij brief van 16 juli 1979 deelde de Franse regering de Commissie mee, dat zij haar wettelijke regeling en de daarop gebaseerde administratieve praktijk in overeenstemming achtte met de bepalingen van bedoelde richtlijn, en wees zij erop, dat het beginsel dat de fabrikanten en importeurs hun prijzen vrijelijk vaststellen, wordt beperkt ten gevolge van de tweede volzin van artikel 5, lid 1, die een voorbehoud maakt voor de toepassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen. In dezelfde mededeling vestigde de Franse regering er de aandacht op, dat de Franse wettelijke regeling was ingevoerd om de overheid in staat te stellen de evolutie van de tabaksprijs in te passen in de algemene doeleinden van het economisch beleid, en met name in de maatregelen tot beheersing van de prijsstijging van goederen en diensten. Zij onder-

streepte dat deze rechtsvoorschriften in de praktijk zeer soepel werden toegepast, en dat de prijsaanvragen voor produkten die voor het eerst op de markt werden gebracht, in beginsel „stelselmatig werden aanvaard".

7 Op 31 oktober 1980 zond de Commissie de Franse regering krachtens artikel 169 EEG-Verdrag een met redenen omkleed advies. Daarin gaf zij als haar mening te kennen dat de opmerkingen van de Franse regering onbevredigend waren, omdat zij de fabrikanten en importeurs niet de noodzakelijke rechtszekerheid zouden bieden voor de vrije uitoefening van het recht om de verkoopprijs van hun produkten vast te stellen. De Commissie eiste dan ook dat de Franse wettelijke regeling zou worden gewijzigd om de fabrikanten en importeurs van tabaksprodukten formeel het recht toe te kennen om vrijelijk de verkoopprijs van hun produkten vast te stellen. Concluderend nodigde zij de Franse Republiek uit, binnen een termijn van een maand na de kennisgeving van het met redenen omklede advies de nodige maatregelen vast te stellen om dat advies op te volgen.

8 Daar de Franse regering weigerde aan deze eisen te voldoen, heeft de Commissie op 16 maart 1982 haar beroep ingesteld.

Ten gronde

9 De Commissie betoogt, dat de Franse wettelijke bepalingen, voor zover zij aan de regering de bevoegdheid voorbehouden om eigenmachtig de prijs van ingevoerde tabaksprodukten vast te stellen, door in bepaalde gevallen de door de fabrikanten of importeurs bepaalde prijs te wijzigen, in strijd zijn met de bepalingen van richtlijn nr. 72/464, zoals zij in het licht van de artikelen 30 en 37 EEG-Verdrag moet worden uitgelegd overeenkomstig 's Hofs rechtspraak betreffende deze artikelen. Volgens de Commissie heeft richtlijn nr. 72/464 ten doel te voorkomen dat het belastingstelsel voor tabaksprodukten de concurrentie in deze sector vervalst of het vrije verkeer van deze produkten in de Gemeenschap verhindert.

10 De beide volzinnen van artikel 5, lid 1, zouden aldus moeten worden uitgelegd, dat zij elkaar aanvullen en niet tegenspreken. Toch betwist de Commissie niet, dat de Lid-Staten ten aanzien van tabaksprodukten algemene maatregelen kunnen toepassen om de prijsstijging te beheersen; afgezien van deze maatregelen moeten de fabrikanten en importeurs echter geheel vrij blijven

bij het vaststellen van hun verkoopprijzen. Te dien aanzien herinnert de Commissie aan 's Hofs rechtspraak inzake prijzencontrole zoals vervat in onder meer de arresten van 23 januari 1975 (zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47), 26 februari 1976 (zaak 65/75, Tasca, Jurispr. 1976, blz. 291, en gevoegde zaken 88-90/75, Sadam, Jurispr. 1976, blz. 323) en 24 januari 1978 (zaak 82/77, Van Tiggele, Jurispr. 1978, blz. 25), waarin het Hof elke maatregel welke ten doel heeft om de prijzen op een zodanig peil vast te stellen dat de afzet van de geïmporteerde produkten hetzij onmogelijk, hetzij moeilijker wordt dan die van nationale produkten, onverenigbaar met het Verdrag verklaarde. Een dergelijk gevolg kan zowel voortvloeien uit de vaststelling van een maximumprijs op een zo laag niveau dat hij de importeurs belet hun produkten op rendabele wijze af te zetten, als uit de vaststelling van een minimumprijs op een zo hoog niveau dat hij uit de lagere kostprijs van het ingevoerde produkt voortvloeiende concurrentievoordeel tenietdoet.

11 De Commissie verwijst ook naar het arrest van 13 maart 1979 (zaak 91/78, Hansen, Jurispr. 1979, blz. 935), waarin het Hof heeft beklemtoond dat artikel 37 ook na de in het Verdrag verlangde aanpassing van toepassing blijft in alle gevallen waarin de uitoefening van de exclusieve rechten van een overheidsmonopolie leidt tot een in dit artikel verboden discriminatie of beperking. Zij herinnert eraan, dat het Hof in dit arrest heeft geoordeeld dat artikel 37 ten doel heeft de verkooppolitiek van een overheidsmonopolie ondergeschikt te maken aan de vereisten van het vrije verkeer van goederen en de gelijkheid van kansen die aan uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten moet worden gewaarborgd. Aan deze afzetkansen zou afbreuk worden gedaan, wanneer de instantie die het toezicht op het monopolie uitoefent, alle tabaksprijzen — niet enkel die welke onder het monopolie vallen, maar ook die van zijn concurrenten — vaststelt op grond van een verkooppolitiek die nuttig wordt geacht voor de afzet van de eigen produkten. In dit verband vestigt de Commissie er de aandacht op, dat de wetgevingsprocedures die zijn gevolgd bij de vaststelling van de tabaksprijzen, met inbegrip van de prijzen van geïmporteerde tabaksprodukten, behoren tot de specifieke nationale wettelijke regeling inzake het monopolie en niet tot de algemene wettelijke regeling inzake prijzenkontrole.

12 In de loop van het geding maakte de Commissie melding van een aantal klachten die zij van importeurs had ontvangen en waaruit zou blijken dat

met de wisselingen in het Franse regeringsbeleid, de door de fabrikanten of importeurs voorgestelde verkoopprijzen nu eens zouden zijn verlaagd en dan weer verhoogd, waardoor de betrokkenen hun concurrentiepositie ten opzichte van de tabaksprodukten van het Franse monopolie benadeeld achtten.

13 In haar verweerschrift stelt de Franse regering dat de uitdrukking „prijzencontrole" in artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 72/464 niet enkel betekent verifiëren, maar eventueel ook „beheersen" van het prijspeil. Zij vestigt de aandacht op het feit dat met de door de Commissie bekritiseerde bepalingen enkel de beginselen van prijzenbeschikking nr. 45-1483 van 30 juni 1945, krachtens welke de regering voor de produktie en eventueel voor alle stadia van de distributie prijzen of limietprijzen kan vaststellen, met name door de prijs zelf te bepalen of door een verhoging of verlaging vast te stellen, worden getransponeerd op het gebied van de handel in tabaksprodukten. Daar deze bepalingen niet gelden voor „monopolieprodukten", moest — aldus verweerster — het equivalent van deze bepalingen worden ingelast in de wettelijke regeling inzake de aanpassing van het tabaksmonopolie.

14 Volgens de Franse regering wordt met de regeling inzake de vaststelling van de prijzen voor tabaksfabrikaten, die door de administratie zeer soepel wordt toegepast, een drievoudig doel nagestreefd, namelijk inflatiebestrijding, verhoging van de overheidsinkomsten en bestrijding van het tabaksmisbruik.

15 De Franse regering beroept zich eveneens op de door de Commissie aangehaalde arresten van het Hof, en beklemtoont dat deze erkennen dat nationale maatregelen inzake prijzenkontrole in beginsel verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

16 De verenigbaarheid van de Franse bepalingen inzake de vaststelling van de prijs voor tabaksfabrikaten met het gemeenschapsrecht dient te worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen van artikel 5, lid 1, van richtlijn nr. 72/464, bezien in het licht van de structuur en het doel zelf van deze richtlijn en van de artikelen 30 en 37 EEG-Verdrag.

17 De richtlijn heeft tot doel de algemene beginselen vast te stellen voor de harmonisatie van het belastingstelsel voor tabaksprodukten, dat wegens zijn bijzondere kenmerken ertoe leidt dat het vrije verkeer van tabaksprodukten en de totstandkoming van normale mededingingsvoorwaarden op deze bijzondere markt wordt belemmerd. Dit blijkt uit de tweede overweging van de considerans, waarin namelijk wordt verklaard dat de belastingen die op het verbruik van tabaksfabrikaten worden geheven „uit een oogpunt van mededinging niet neutraal zijn en dikwijls ernstige hinderpalen vormen voor de vervlechting van de markten". Het is dan ook met het oogmerk om een „gezonde mededinging" binnen de gemeenschappelijke markt tot stand te brengen (eerste overweging van de considerans), uit de huidige stelsels „die factoren te verwijderen die het vrije verkeer kunnen belemmeren en de mededingingsvoorwaarden, zowel op nationaal als op intracommunautair niveau, kunnen vervalsen" (derde overweging van de considerans) en „de openstelling van de nationale markten van de Lid-Staten" te verwezenlijken (vijfde overweging van de considerans) dat de richtlijn als grondslag van het stelsel aangeeft „een regeling ... waarbij de prijzen voor alle groepen tabaksfabrikaten vrij tot stand kunnen worden gebracht" (achtste overweging van de considerans).

18 Met het oog daarop wordt in artikel 5, lid 1, bepaald: „De fabrikanten en importeurs stellen vrijelijk de maximumkleinhandelsverkoopprijzen van hun produkten vast." Deze bepaling mag echter geen beletsel vormen voor de toepassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen.

19 De verenigbaarheid van de Franse wetgeving inzake aanpassing van het monopolie met deze bepaling hangt dus af van de draagwijdte die moet worden toegedacht aan het dubbele voorbehoud in de tweede zin van artikel 5, lid 1, betreffende de toepassing van de wettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake prijzencontrole of de inachtneming van de vastgestelde prijzen.

20 Deze reserves moeten aldus worden uitgelegd, dat de inhoud ervan wordt verzoend met de regel dat de fabrikant of importeur de verkoopprijs vrijelijk vaststelt, voor zover deze regel, op het door de richtlijn bestreken gebied, de uitdrukking vormt van het beginsel van het vrije verkeer van goederen onder normale mededingingsvoorwaarden, dat in de considerans van de richtlijn wordt herhaald.

21 Zo bezien kan de uitdrukking „prijzencontrole" niet aldus worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid tot vaststelling van de tabaksprijs toekent, omdat de uitoefening van een ver gaande bevoegdheid het in de eerste zin van artikel 5, lid 1, neergelegde beginsel van de vrije prijsbepaling nagenoeg van elk nuttig effect berooft.

22 Uit de gebruikelijke betekenis van het woord „controle", alsook uit een vergelijking tussen de verschillende taalversies van de richtlijn en het feit dat in een aantal daarvan wordt gesproken van het „niveau" van de prijzen, valt op te maken dat met de uitdrukking „prijzencontrole" niets anders kan zijn bedoeld dan de algemene wettelijke bepalingen van de Lid-Staten tot afremming van de prijsstijging.

23 Ten aanzien van de uitdrukking „inachtneming van de vastgestelde prijzen" heeft het Hof reeds in zijn arrest van 16 november 1977 (zaak 13/77, INNO, Jurispr. 1977, blz. 2115) verklaard, dat deze uitdrukking in het kader van de belastingregeling voor tabak moet worden opgevat als een prijs die — eenmaal door de fabrikant of importeur vastgesteld en door de overheid bekrachtigd — als maximumprijs geldt en als zodanig in alle stadia van de distributieketen tot en met de verkoop aan de verbruiker moet worden in acht genomen. De draagwijdte van deze regeling komt bijzonder duidelijk tot uiting in het aanbrengen van fiscale bandjes waarop de verkoopprijs is vermeld, zoals in verschillende Lid-Staten gebruikelijk is.

24 Het stelsel van prijsvaststelling dient te voorkomen dat door overschrijding van de vastgestelde prijs de totale fiscale ontvangsten kunnen worden aangetast. De draagwijdte van de in de richtlijn gebezigde uitdrukking moet dan ook met inachtneming van dit doel worden uitgelegd.

25 In het stelsel van de richtlijn blijkt dus geen tegenstrijdigheid te bestaan tussen de regel dat de prijs door de fabrikant of importeur vrijelijk wordt vastgesteld, en de aan de Lid-Staten toegekende bevoegdheid om de inachtneming te verzekeren van de vastgestelde prijs, die niets anders is dan de door de

fabrikant of importeur bepaalde importprijs, die is bekrachtigd door de staat en als zodanig bindend is voor elke handelaar.

26 Op grond van deze overwegingen omtrent de structuur en het doel van de richtlijn en de uitlegging in dit kader van artikel 5, lid 1, blijkt de door de Franse wettelijke regeling inzake de vaststelling van de prijzen voor tabaksfabrikaten aan de regering toegekende bevoegdheid onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, waar deze bevoegdheid door de wijziging van de door de fabrikant of importeur vastgestelde verkoopprijs de concurrentieverhouding tussen de ingevoerde en de door het nationale monopolie verhandelde tabaksprodukten kan verstoren.

27 De uitoefening van de bevoegdheid is eveneens in strijd met artikel 30 EEG-Verdrag, daar zij de overheid in staat stelt door een selectief ingrijpen in de tabaksprijzen de vrijheid tot het invoeren van tabak uit de andere Lid-Staten te beperken, alsmede met artikel 37, daar de vaststelling van een andere prijs dan door de fabrikant of importeur is bepaald, een typisch recht van het nationale monopolie uitbreidt tot ingevoerde tabaksprodukten, waardoor het in de handel brengen onder normale mededingingsvoorwaarden kan worden bemoeilijkt.

28 Ofschoon de Franse Republiek vrij blijft om de werking van het beginsel dat de fabrikant en importeur de verkoopprijs vrijelijk kunnen vaststellen, door algemene prijsbeheersingsmaatregelen te beperken, blijkt het dus in strijd met zowel richtlijn nr. 72/464 als met de artikelen 30 en 37 EEG-Verdrag om de toepassing van de bepalingen inzake het van overheidswege vaststellen van de prijs voor tabaksfabrikaten, die de Franse Staat zich in het kader van de bepalingen houdende aanpassing van het openbaar tabaksmonopolie heeft voorbehouden, uit te breiden tot ingevoerde tabaksfabrikaten.

29 De argumenten die de Franse regering ontleent aan de verdediging van haar fiscale belangen en de noodzaak om het tabaksmisbruik tegen te gaan, kunnen aan deze conclusie geen afbreuk doen. De Lid-Staten behouden immers de vrijheid om in overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn de hoogte van de belasting op alle tabaksprodukten vast te stellen. De totale

daaruit voortvloeiende belastingopbrengst is in het stelsel van de richtlijn gewaarborgd door de regeling betreffende de „vastgestelde prijs", opgevat als een maximumprijs de juist tot doel heeft, te voorkomen dat op het moment van de betaling van de rechten een te lage verkoopprijs wordt gehanteerd. Voor zover de hoogte van de belastingopbrengst in wezen afhankelijk is van het belastingpeil, mag een hogere opbrengst niet worden nagestreefd door een prijsverhoging van de ingevoerde tabaksprodukten. Hetzelfde geldt voor de strijd tegen het tabaksmisbruik; voor zover een verhoging van de tabaksprijs al een geschikt middel is voor dit doel, mag het in elk geval niet worden nagestreefd door enkel de prijs van ingevoerde tabak te verhogen.

30 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door de kleinhandelsprijzen voor tabaksfabrikaten vast te stellen op een ander niveau dan door de fabrikanten of importeurs is bepaald, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

31 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door de kleinhandelsprijzen voor tabaksfabrikaten vast te stellen op een ander niveau dan door de fabrikanten of importeurs is bepaald, is de Franse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. De Franse Republiek wordt in de kosten verwezen.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 juni 1983.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI VAN 27 APRIL 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De zaak waarin ik thans conclusie neem, vindt haar oorsprong in een door de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag ingesteld beroep. Daarbij verzoekt zij het Hof, vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen die krachtens richtlijn nr. 72/464 van de Raad van 19 december 1972 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten (PB L 303 van 1972, blz. 1) en het EEG-Verdrag op haar rusten, niet is nagekomen. De niet-nakoming zou erin bestaan, dat de kleinhandelsverkoopprijs voor bepaalde groepen binnenlandse en geïmporteerde tabaksfabrikaten op een ander niveau wordt vastgesteld dan door de fabrikanten en importeurs vrijelijk is bepaald.

2. Ik begin met een beschrijving van de Franse regeling. Krachtens artikel 37 EEG-Verdrag en de door de Raad bij resolutie van 21 april 1970 aangegane verplichting werd bij wet nr. 76-448 van 24 mei 1976 en decreet nr. 76-1324 van 31 december 1976 tot uitvoering van deze wet (JORF 1976, blz. 3083, en 1977, blz. 189) het monopolie voor tabaksfabrikaten aangepast.

In concreto betekende dit dat de exclusieve rechten tot invoer en verkoop in

1 — Vertaald uit het Italiaans.