FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 6. juni 2000 *

I — Indledning

1. Den foreliggende præjudicielle sag drejer sig reelt om, hvorvidt bestemmelserne i EF-traktaten om det indre marked — navnlig artikel 3, litra c) og g), artikel 3 A, artikel 5, artikel 7 A, stk. 2, artikel 102 A samt artikel 103, stk. 3 og 4 [1] — er til hinder for de franske lovbestemmelser om faste bogpriser. Domstolen har allerede flere gange om det franske system med faste bogpriser [2] — i hvert fald før gennemførelsen af det indre marked den 1. januar 1993 — fastslået, at på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin var EØF-traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 3, litra f), samt artikel 85 og 86 ikke til hinder for, at medlemsstaterne udstedte bestemmelser, hvorefter detailsalgsprisen for bøger skulle fastsættes af forlæggeren eller importøren af en bog og var bindende for detailhandlerne, under forudsætning af at disse bestemmelser var i overensstemmelse med de øvrige relevante bestemmelser i EØF-traktaten — især bestemmelserne om frie varebevægelser. Den forelæggende ret, Cour d'appel de Grenoble, har i forbindelse med hovedsagen navnlig rejst spørgsmål om, hvorvidt retstilstanden nu er blevet ændret på grund af tilføjelsen af bestemmelserne om det indre marked i EF-traktaten.

II — De nationale retsforskrifter

2. Den franske lov nr. 81-766 af 10. august 1981 [3] bestemmer i artikel 1 bl.a., at enhver, der udgiver eller importerer bøger, skal fastsætte en detailsalgspris for de bøger, som den pågældende udgiver eller importerer. Detailhandleren skal anvende en detailsalgspris, som ligger mellem 95% og 100% af denne fastsatte pris. Ved import af bøger, der udgives i Frankrig, skal den af importøren fastsatte detailsalgspris være mindst lige så høj som den pris, som forlæggeren har fastsat. Denne sidstnævnte bestemmelse gælder dog i henhold til lov nr. 85-500 af 13. maj 1985 og 93-1420 af 31. december 1993, som bl.a. er blevet vedtaget som følge af Domstolens praksis, ikke for bøger, der er indført fra andre medlemsstater i Det Europæiske Fælles-

* — Originalsprog: tysk.

1 — Artikel 3, litra c) og g), er ikke blevet ændret; de øvrige artikler er efter ændringen ved Amsterdam-traktaten og konsolideringen nu: artikel 4 EF og 10 EF, artikel 14, stk. 2, EF, artikel 98 EF og artikel 99, stk. 3 og 4, EF.

2 — Jf. i den forbindelse dom af 10.1.1985, sag 229/83, Leclerc m.fl., Sml. s. 1, af 11.7.1985, sag 299/83, Leclerc m.fl., Sml. s. 2515, af 10.7.1986, sag 95/84, Darras og Tostain, Sml. s. 2253, og af 14.7.1988, sag 254/87, Syndicat des libraires de Normandie, Sml. s. 4457.

3 — JORF af 11.8.1981.

skab, medmindre formålet med importen er at omgå de faste bogpriser.

III — De faktiske omstændigheder

3. Échirolles Distribution SA (herefter »appellanten«) driver en forretning under navnet »Centre Leclerc«. Da appellanten under overtrædelse af artikel 1, stk. 4, i lov af 10. august 1981 udbød bøger til en pris, der lå mere end 5% under den af forlæggeren eller importøren fastsatte pris, blev appellanten tilpligtet at betale erstatning til boghandleren Patrick Corbet, til »Association du Dauphiné pour le maintien et l'application de la loi du 10 août 1981 sur le prix unique du livre«, til »Association des libraires de bandes dessinées« og til »Union des libraires de France« (herefter »de indstævnte«) [4].

4. Appellanten har indbragt denne dom for den forelæggende ret. Til støtte for anken påberåber appellanten sig med sine egne ord bl.a., at loven, som ifølge den hidtidige retstilstand har været i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan være blevet uforenelig med fællesskabsretten, da bestemmelserne i EF-traktaten om det indre marked trådte i kraft.

5. I sin forelæggelsesdom henviser retten bl.a. til, at de franske regler om faste bogpriser i princippet berører såvel private som erhvervsdrivende købere og uden forskel omfatter kulturelle og tekniske bøger. Derfor får virksomheder eller personer, for hvem boglig information er både nødvendig og vigtig, f.eks. jurister, læger og arkitekter, større driftsomkostninger. Organiserede eller selvstændige boghandlere kan derfor ikke videregive den fortjeneste, som normalt opnås ved større produktivitet, ved fællesindkøb, ved en mere effektiv organisering af forretningsdriften eller ved kvaliteten af tjenesteydelserne, gennem detailsalgsprisen. På grund af de faste bogpriser, hvor prisen fastsættes af en person, der ikke er part i aftalen, forringes virkningen af de frie markedskræfter. Dermed gør Frankrig bogmarkedet til et område, hvor konkurrence er udelukket.

6. Den nationale ret går i sin forelæggelsesdom ud fra, at loven ikke er i strid med EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF), da det ikke drejer sig om faste bogpriser på grundlag af en aftale mellem virksomheder. En tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 30 og 36 (nu artikel 28 EF og 34 EF), der også kan være relevante, er tidligere kun blevet antaget, såfremt der i loven er fastsat bestemmelser om grænseoverskridende forhold, hvilket ikke er tilfældet her. Den nationale ret finder derfor, at Domstolen, og også Kommissionen, i sidste instans har godkendt indholdet af den nuværende ordlyd af loven på grundlag af

4 — Dom afsagt af Tribunal de commerce de Grenoble den 12.12.1997.

EF-traktaten, før bestemmelserne om det indre marked trådte i kraft.

7. Spørgsmålet om, hvorvidt dette også gælder efter oprettelsen af det indre marked, er dog (endnu) ikke blevet udtrykkeligt afgjort. Såfremt man går ud fra, at det indre marked betragtes som en sammensmeltning af de nationale markeder til et enhedsmarked, finder den nationale ret, at bestemmelserne om det indre marked også vil kunne have indvirkning på faste bogpriser, der gælder rent nationalt. Muligvis kan det indre marked ikke kun ligestilles med et område med frie varebevægelser. Det kan også betragtes som et enhedsmarked, hvis regler for dets funktion er lige så bindende for stater som for privatpersoner.

8. For at kunne afgøre, om loven er forenelig med fællesskabsretten i dens nuværende affattelse, er det derfor efter den nationale rets opfattelse nødvendigt at få oplyst, om retstilstanden er blevet ændret ved ikrafttrædelsen af bestemmelserne om det indre marked. På grund af rettens pligt til at træffe afgørelse i sagen inden for rimelig tid, har retten ikke mulighed for at afvente en udtrykkelig ændring af bestemmelserne med hensyn til faste bogpriser.

IV — Det præjudicielle spørgsmål

9. Den ret, der behandler tvisten i hovedsagen, har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er den franske lovgivning, som forpligter forlæggere til at pålægge boghandlere en bindende videresalgspris for bøger, uanset deres indhold, både i forhold til forbrugere og til erhververe i erhvervsmæssigt øjemed, forenelig med det indre marked, der blev indført den 1. januar 1993, og navnlig med artikel 3, litra c) og g), artikel 3 A, artikel 5, artikel 7 A, stk. 2, artikel 102 A samt artikel 103, stk. 3 og 4, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som ændret ved den europæiske fælles akt og ved traktaten om Den Europæiske Union?«

V — Parternes argumenter

10. Appellanten har gjort gældende, at det franske system med faste bogpriser — på grund af, at der derved indføres et område, hvor konkurrencereglerne ikke finder anvendelse — er i strid med markedsprincippet, hvorefter det afgørende er, at udbud og efterspørgsel stilles over for hinanden. Den franske lovgiver har gennem faste bogpriser villet beskytte kunstneriske og litterære frembringelser, men har i den forbindelse ikke taget hensyn til, at prisordningen for bøger virker generelt og derfor også omfatter tekniske bøger, som imidlertid ikke har behov for en sådan

beskyttelse. Selv om bogen må anerkendes som et kulturelt gode, vil der være en sammenhæng med erhvervslivet, som bl.a. viser sig ved, at faste bogpriser i Frankrig har ført til en generel forhøjelse af priserne for bøger.

11. Domstolen har ganske vist i sine hidtidige afgørelser om de franske bestemmelser om faste bogpriser anset princippet om, at forlæggeren fastsætter priserne, for at være foreneligt med fællesskabsretten, men Domstolen har i den forbindelse dog udtrykkeligt kun truffet afgørelse vedrørende forholdet på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin, dvs. på et tidspunkt, hvor begrebet det indre marked endnu ikke udgjorde en del af EF-traktaten. Efter indføjelsen af bestemmelserne om det indre marked vil der dog kunne være uoverensstemmelse mellem de relevante bestemmelser i EF-traktaten og de pågældende franske bestemmelser.

12. Appellanten har desuden gjort gældende, at de franske bestemmelser om faste bogpriser ligeledes udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 30, da de også finder anvendelse, såfremt en statsborger i en anden medlemsstat ønsker at købe bøger i Frankrig og i den forbindelse er bundet af de af den franske forlægger fastsatte priser, hvilket er en begrænsning af de frie varebevægelser.

13. Den østrigske og den franske regering har først henvist til, at det præjudicielle spørgsmål må afvises i den form, hvori det er stillet, da det indebærer en efterprøvelse af, om en national bestemmelse er forenelig med fællesskabsretten. Såfremt Domstolen alligevel måtte finde en besvarelse påkrævet, skal spørgsmålet omformuleres. Efter den østrigske regerings opfattelse skal spørgsmålet også omformuleres, fordi der er henvist til fællesskabsbestemmelser, hvis fortolkning ikke kan have indvirkning på hovedsagen, da de ikke er direkte anvendelige, og parterne således ikke kan påberåbe sig disse bestemmelser. Kommissionen har anført, at det præjudicielle spørgsmål skal fortolkes således, at det hovedsagelig vedrører traktatens artikel 85, sammenholdt med de nævnte bestemmelser. En efterprøvelse ud fra traktatens artikel 30 og 36 er derimod ikke nødvendig, da den forelæggende ret går ud fra, at disse artikler ikke er til hinder for anvendelsen af de franske bestemmelser.

14. De indstævnte i hovedsagen, den franske, den græske, den østrigske og den norske regering samt Kommissionen har henvist til Domstolens hidtidige praksis vedrørende den franske ordning for faste bogpriser og er i det væsentlige af den opfattelse, at de bestemmelser, der er indført ved den europæiske fælles akt og traktaten om Den Europæiske Union, ikke kan føre til en ændring af den hidtidige praksis. Begrebet det indre marked er ikke et fuldstændigt nyt begreb. Den omstændighed i sig selv, at dette begreb er blevet omsat til positiv ret, betyder ikke, at de principper, som Domstolen har opstillet før indførelsen af dette begreb, skal revideres. Det væsentlige aspekt for at kunne bedømme, om fællesskabsretten er til hinder for anvendelse af nationale ordninger for faste bogpriser, består i at undersøge,

om der på fællesskabsplan findes en konkurrencepolitik, som vedrører rent nationale ordninger eller rent national praksis, som angår faste bogpriser. En sådan konkurrencepolitik på fællesskabsplan foreligger dog heller ikke på nuværende tidspunkt.

15. Den franske og den norske regering har endvidere henvist til, at der ved traktaten om Den Europæiske Union er blevet indført vigtige ændringer på det kulturelle område. Fællesskabet råder ifølge disse regeringer, navnlig inden for rammerne af EF-traktatens artikel 128 (efter ændring nu artikel 151 EF), over et passende retsgrundlag for en indsats fra Fællesskabets side. Såfremt Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 128, stk. 4, skal tage hensyn til de kulturelle aspekter af sin virksomhed i henhold til andre bestemmelser i traktaten, betyder dette ifølge den franske regering, at de franske bestemmelser om faste bogpriser ikke er i strid med fællesskabsretten.

VI — Stillingtagen

1. *Formaliteten*

16. Den forelæggende ret har formuleret sit spørgsmål til Domstolen som et spørgsmål vedrørende foreneligheden af en national ordning med fællesskabsretten. I forbindelse med den præjudicielle forelæggelsesprocedure i medfør af EF-traktatens artikel 177, stk. 1 (nu artikel 234, stk. 1, EF), kan Domstolen dog kun forelægges spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af fællesskabsretten. Domstolens kompetence i en præjudiciel sag omfatter ikke en efterprøvelse af bestemmelser i national ret. Det påhviler de nationale retter selv at træffe afgørelse herom på baggrund af den præjudicielle afgørelse.

17. Af den præjudicielle anmodning kan det dog udledes, at den forelæggende ret med sit spørgsmål i realiteten ønsker at få oplyst, om bestemmelserne i EF-traktaten om det indre marked skal fortolkes således, at en medlemsstat kan udstede eller opretholde bestemmelser, som vedrører fastsættelse af bogpriser. Retten anmoder således Domstolen om at få oplyst kriterier for fortolkningen af de pågældende bestemmelser for selv at kunne bedømme foreneligheden af den for afgørelsen relevante nationale lovgivning med fællesskabsretten. Det præjudicielle spørgsmål kan således efter denne fortolkning og omformulering antages til behandling.

18. Den østrigske regering er desuden af den opfattelse, at den præjudicielle forelæggelse er irrelevant for hovedsagen. Da ingen af parterne i hovedsagen kan påberåbe sig de af den forelæggende ret anførte bestemmelser, og den forelæggende ret heller ikke er forpligtet til at undlade at

anvende modstående nationale bestemmelser, skal anmodningen om en præjudiciel afgørelse efter denne regerings opfattelse afvises, da det forelagte spørgsmål savner relevans for hovedsagen.

19. Med hensyn hertil skal jeg minde om, at ifølge Domstolens faste praksis påhviler det alene den nationale ret, der skal træffe afgørelse i hovedsagen, at tage stilling til, om de spørgsmål, der forelægges Domstolen, er relevante for påkendelsen af retssagen. Dette følger af traktatens artikel 177, som fastlægger grundlaget for et snævert samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen. Såfremt de præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor i princippet forpligtet til at træffe afgørelse om dem. En anmodning om en præjudiciel afgørelse kan derfor kun afvises, såfremt det er åbenbart, at der ikke er nogen sammenhæng mellem den fortolkning af fællesskabsretten, retten anmoder om, og omstændighederne i eller genstanden for hovedsagen, således at spørgsmålet ikke objektivt er nødvendigt. Dette vil f.eks. være tilfældet, såfremt besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål indebærer, at Domstolen skal afgive en udtalelse om generelle eller hypotetiske spørgsmål.

20. Selv i tilfælde af, at der i hovedsagen kan være spørgsmål om direkte anvendelighed af de af den forelæggende ret nævnte bestemmelser, består der klart en sammenhæng mellem bestemmelserne vedrørende det indre marked og den nationale lovgivning om faste bogpriser. Det drejer sig her ikke om generelle eller hypotetiske spørgsmål. Om fællesskabsretten rent faktisk er til hinder for anvendelsen af den franske lov, er et spørgsmål, der vedrører bedømmelsen af sagens realitet. Derfor kan anmodningen om en præjudiciel afgørelse antages til behandling.

2. *Besvarelsen af spørgsmålet*

21. I henhold til traktatens artikel 5 træffer medlemsstaterne alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten, og de afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare. Det er tvivlsomt, om denne bestemmelse har selvstændig retsvirkning, eller om den er affattet for generelt, således at den kun i forbindelse med andre traktatbestemmelser kan medføre en bindende virkning. Der kan ganske vist tænkes tilfælde, hvor der ikke er behov for yderligere fællesskabsretlige elementer, fordi forpligtelserne alene kan følge af fællesskabsloyaliteten. Dette gælder i endnu højere grad for reglen om, at medlemsstaterne skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe traktatens målsætning i fare. Denne målsætning skal dog naturligvis i sig selv være tilstrækkelig konkretiseret. For så vidt angår begrebet det indre marked, som kun er generelt affattet, er dette utvivlsomt ikke tilfældet.

a) Traktatens artikel 3, 3 A og 7 A

22. Traktatens artikel 3, 3 A og 7 A, som der anmodes om en fortolkning af, vedrører indførelsen af begrebet det indre marked såvel som dette indre markeds beskaffenhed. Det afgørende er således i det foreliggende tilfælde at bestemme indholdet af dette begreb. Til dette formål skal det først gennemgås ud fra den historiske og systematiske sammenhæng.

23. Den oprindelige EØF-traktat indeholdt, ligesom traktaten i dens nuværende affattelse, begrebet det fælles marked, uden dog som nu samtidig at nævne det indre marked. Dette begreb blev indføjet i den daværende EØF-traktat ved præamblen til og artikel 13 i den europæiske fælles akt af 28. februar 1986. Den europæiske fælles akt satte som mål for Fællesskabet at gennemføre det indre marked og fastsatte med henblik herpå en række yderligere ændringer. Traktaten om Den Europæiske Union, der trådte i kraft den 1. januar 1993, har bekræftet den integrerende funktion, der er knyttet til gennemførelsen af det indre marked — nærmere bestemt: etableringen af et område uden indre grænser — og sat det som mål for Den Europæiske Union (artikel B, stk. 1, første led, i traktaten om Den Europæiske Union [5]). Etableringen af det indre marked tjente det formål at nedbryde de skranker, der adskilte medlemsstaterne, således at de nationale indre markeder kunne vokse sammen til et fælles økonomisk område. Dermed blev væsentlige elementer i indførelsen af det fælles marked, som allerede var blevet pålagt Fællesskabet ved EF-traktatens artikel 2 (efter ændring nu artikel 2 EF), indholdsmæssigt præciseret.

24. Begrebet det indre marked er derfor uadskilleligt forbundet med det fælles marked, som var det tidligere anvendte begreb. Efter Domstolens faste praksis [6] med hensyn til den oprindelige traktat er etableringen af det fælles marked en af Fællesskabets målsætninger. Domstolen definerer det som et økonomisk område med strukturer, der svarer til et indre marked. Ved hjælp af etableringen af et sådant marked skal alle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet ophæves med henblik på en sammensmeltning af de nationale markeder til et enhedsmarked, på hvilket betingelserne nærmer sig betingelserne på et egentligt indre marked mest muligt.

25. I det foreliggende tilfælde er det herefter afgørende, om det ved oprettelsen af det indre marked drejer sig om et i traktaten fastsat mål, som kun har virkning i forbindelse med andre traktatbestemmelser, f.eks. bestemmelserne om frie varebevægelser (EF-traktatens artikel 30 ff.) og om konkurrence (EF-traktatens artikel 85 f.), eller om det drejer sig om en selvstændig fastlæggelse af en målsætning, der giver grundlag for selvstændige retlige forpligtelser, uden at det er nødvendigt, at medlems-

5 — Efter ændring nu artikel 2, stk. 1, EU.

6 — Jf. bl.a. dom af 9.2.1982, sag 270/80, Polydor, Sml. s. 329, præmis 16, 17 og 18, og af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 19, med yderligere henvisninger.

staterne træffer yderligere foranstaltninger til gennemførelse af målsætningen. Drejer det sig om et traktatfæstet mål, vil det for det første være en opgave, hvis gennemførelse kræver udstedelse af egnede bestemmelser. For det andet vil det betyde, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin vil de nævnte bestemmelser, som vedrører det indre marked, ikke kunne læses — eller medføre bindende virkning og pålægge forpligtelser — separat, men kun i forbindelse med de bestemmelser i traktaten, der konkretiserer dem.

26. Bestemmelsernes ordlyd taler for, at det indre marked ligesom begrebet det fælles marked kun skal anses for et mål i henhold til traktaten, som skal konkretiseres gennem traktatbestemmelser herom.

27. Ifølge traktatens artikel 3 og 3 A omfatter medlemsstaternes og Fællesskabets virke på de betingelser og efter den tidsplan, som er foreskrevet i traktaten, gennemførelse af en økonomisk politik for medlemsstaterne, der bygger på det indre marked, og som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence. Domstolen har i denne forbindelse i sin dom i sagen Alsthom Atlantique [7] fastslået, at »... gennemførelsen af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for Fællesskabet ikke fordrejes [som omhandlet i EØF-traktatens artikel 3, litra f) [8]], er et formål, der er uddybet i flere andre bestemmelser, som vedrører konkurrencereglerne...«. Blandt de bestemmelser, der konkretiserer konkurrencereglerne, er navnlig også traktatens artikel 85, der forbyder alle aftaler mellem virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet.

28. Ifølge Domstolens praksis fastlægges i traktatens artikel 3 »... de områder og de mål, Fællesskabets virke skal vedrøre. Bestemmelsen opstiller således de generelle principper for det fælles marked, som anvendes i forbindelse med de kapitler i traktaten, som har til formål at føre principperne ud i livet...« [9]. EØF-traktatens artikel 3, litra f) [10], hører således også til de generelle principper for det fælles marked, som skal finde anvendelse i forbindelse med de kapitler i traktaten, som har til formål at føre principperne ud i livet.

29. Traktatens artikel 7 A, stk. 2, definerer ganske vist det indre marked som et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, men i artiklen tilføjes det udtrykkeligt: »i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat«. Begrebet det indre marked er således ganske vist

7 — Dom af 24.1.1991, sag C-339/89, Sml. I, s. 107.

8 — Nu artikel 3, litra g), EF.

9 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 75, med yderligere henvisninger.

10 — Jf. fodnote 8.

blevet til positiv ret ved artikel 7 A, men for at få bindende retsvirkning er det dog nødvendigt, at det konkret udformes i andre bestemmelser i traktaten. Det kan man også udlede af formuleringen »indebærer«, for der står ikke, at det »er« et område med fri bevægelighed. At det »indebærer« et område med fri bevægelighed, forudsætter allerede begrebsmæssigt, at der skal træffes yderligere foranstaltninger.

30. Ifølge traktatens artikel 7 A, stk. 1, vedtager Fællesskabet de nødvendige foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992. Fastsættelsen af denne frist medfører dog ikke nogen automatisk retsvirkning [11]. Derfor kan der heller ikke kun på baggrund af denne omstændighed for medlemsstaterne opstå forpligtelser, der går ud over traktatens formål.

31. Der skal ligeledes henvises til Domstolens dom i Wijsenbeek-sagen [12]. Denne sag vedrørte ganske vist den frie bevægelighed for personer, der — før indføjelsen af »Schengen-reglerne« i henholdsvis Fællesskabets og Unionens retsforskrifter — påberåbte sig ukontrolleret grænsepassage som følge af det indre marked. Domstolen udtalte i den forbindelse i præmis 40 følgende: »Denne artikel [dvs. artikel 7 A] kan ikke fortolkes således, at den omstændighed, at Rådet ikke... har vedtaget regler, hvorefter der pålægges medlemsstaterne pligt til at afskaffe kontrollen af personer ved Fællesskabets indre grænser, automatisk indebærer, at der efter udløbet af denne periode består pligt hertil.« Såfremt det indre marked således ikke i sig selv kan skabe umiddelbart gældende rettigheder for unionsborgerne, kan det heller ikke medføre umiddelbart gældende forpligtelser for medlemsstaterne.

32. I overensstemmelse hermed har Domstolen allerede i sagen Frankrig mod Kommissionen [13] fastslået, at det indre marked gennemføres ved hjælp af foranstaltninger, som Fællesskabet træffer i medfør af denne artikel og de øvrige deri anførte bestemmelser. Også i udtalelse 1/91 [14] kvalificerer Domstolen udtrykkeligt indholdet af EØF-traktatens artikel 2, 8 A (efter ændring nu artikel 18 EF) og 102 A (nu artikel 98 EF) som mål, som frihandel og konkurrence blot er egnede midler til at nå.

33. Domstolens hidtidige praksis vedrørende de franske regler om faste bogpriser bekræfter på samme måde disse argumenter. Efter flere afgørelser fra Domstolen, som vedrørte denne lov, blev de dele af loven justeret, som var i strid med fællesskabsretten, navnlig under hensyn til EØF-traktatens artikel 30. Domstolen har i sine domme behandlet de pågældende regler på

11 — Jf. den til slutakten til den europæiske fælles akt knyttede erklæring om artikel 7 A.

12 — Dom af 21.9.1999, sag C-378/97, Sml. I, s. 6207.

13 — Sag C-41/93, jf. ovenfor i fodnote 6.

14 — Udtalelse af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 50.

baggrund af bl.a. EØF-traktatens artikel 3, litra f) [15], og andre bestemmelser i traktaten. Den nåede hver gang til det resultat, at der ikke ifølge fællesskabsretten kunne rejses indvendinger mod retsreglerne om faste bogpriser i den for sagen gældende affattelse. Domstolen fastholdt udtrykkeligt, at i disse tilfælde fandt hverken EØF-traktatens artikel 7 eller nogen anden bestemmelse eller noget andet princip i fællesskabsretten anvendelse på en forskelsbehandling inden for rammerne af en ordning vedrørende detailsalgsprisen for bøger fastsat af bogens forlægger eller importør. Som allerede nævnt ændrer indførelsen af begrebet »det indre marked« intet ved dette standpunkt.

34. På dette grundlag må det derfor fastholdes, at det for så vidt angår de bestemmelser, der vedrører det indre marked, dvs. traktatens artikel 3, artikel 3 A og artikel 7 A, stk. 2, kun drejer sig om traktatfæstede mål, som først skal gennemføres ved Fællesskabets og medlemsstaternes retsakter, eller som skal konkretiseres i de relevante traktatbestemmelser og derfor kun har umiddelbar retsvirkning i sammenhæng med disse bestemmelser.

b) Traktatens artikel 5 og 85

35. Det skal bemærkes, at der i den foreliggende sag intet er anført, som tyder på forbudte aftaler eller samordnet praksis, som omhandlet i traktatens artikel 85, mellem forlæggerne eller detailhandlerne om fastsættelse af detailsalgspriserne. I det følgende er det derfor kun nødvendigt ganske kort at behandle traktatens artikel 5 og 85.

36. I den allerede nævnte dom om de franske regler om faste bogpriser i sagen Leclerc m.fl. [16] har Domstolen udtalt, at disse regler ikke har til formål at tvinge forlæggere og detailhandlere til at indgå aftaler eller til anden adfærd, jf. traktatens artikel 85, stk. 1, men kræver, at forlæggerne eller importørerne ensidigt fastsætter detailsalgsprisen. Domstolen behandlede derefter spørgsmålet, »om en national lovgivning, hvorefter virksomheders adfærd af den ifølge artikel 85, stk. 1, forbudte art gøres overflødig ved at gøre forlæggere [eller importører] af bøger ansvarlige for frit at fastsætte bindende detailsalgspriser, skader den tilsigtede virkning af artikel 85 og således er i strid med traktatens artikel 5, stk. 2« [17].

37. På daværende tidspunkt fandtes der — som nu — for så vidt angår rent nationale ordninger eller praksis inden for bogsektoren, ikke en fælles konkurrencepolitik, som medlemsstaterne på grund af deres forpligtelse til at undlade at træffe foranstaltninger, der kan bringe gennemførelsen af traktatens mål i fare, skulle overholde. Domstolen anså derfor medlemsstaternes

15 — Jf. fodnote 8.

16 — Jf. ovenfor i fodnote 2.

17 — Jf. fodnote 2, præmis 15.

forpligtelser i henhold til artikel 5, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 3, litra f)[18], og artikel 85 for ikke at være tilstrækkelig bestemte til at forbyde vedtagelse af retsforskrifter om konkurrencen i forbindelse med detailsalgsprisen for bøger.

38. Ifølge Domstolens faste praksis[19] må medlemsstaterne dog på grundlag af traktatens artikel 5, sammenholdt med artikel 85, heller ikke træffe eller opretholde foranstaltninger, selv ikke i form af love eller bekendtgørelser, som vil kunne ophæve den effektive virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler. Ifølge Domstolens praksis vil et sådant tilfælde foreligge, såfremt en medlemsstat foreskriver eller fremmer konkurrencebegrænsende aftaler eller forstærker virkningerne af sådanne aftaler, der er i strid med artikel 85, eller såfremt staten fratager sine egne retsforskrifter deres statslige karakter ved at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger, der griber ind i erhvervslivets forhold, til private erhvervsdrivende.

39. Den franske lov om faste bogpriser overlader det ganske vist til forlæggerne at fastsætte de priser på bøger, som detailhandlen kan forlange af forbrugerne, og den griber således ind i en erhvervsmæssig beslutning. Men som allerede nævnt, kan det hverken af forelæggelsesdommen eller af parternes indlæg udledes, at der foreligger kartelaftaler eller samordnet praksis mellem forlæggerne eller detailhandlerne med hensyn til prisfastsættelsen. For så vidt kan der ikke fastslås en årsagssammenhæng mellem den lovbestemte ordning og de pågældende virksomheders adfærd, som vil føre til, at artikel 85, stk. 1, kan anvendes.

40. Traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 3, litra g), og artikel 85, er derfor ikke til hinder for en national lovbestemt ordning, som pålægger forlæggeren at fastsætte detailsalgsprisen for bøger, da der ikke består den fornødne sammenhæng mellem den statslige foranstaltning og de afgørelser, som virksomhederne i sidste instans træffer.

c) Konkurrencepolitikken

41. Det er heller ikke nødvendigt at behandle dette punkt nærmere, da der for rent nationale ordninger vedrørende faste bogpriser ikke findes en fælles konkurrencepolitik, som medlemsstaterne skal overholde på grund af deres forpligtelse til at undlade at træffe foranstaltninger, der kan bringe gennemførelsen af traktatens mål i fare. I denne forbindelse skal også nævnes traktatens artikel 128, stk. 4, hvorefter Fællesskabet i sit virke skal tage hensyn til de kulturelle aspekter, altså også ved udformningen af sine foranstaltninger på konkurrenceområdet.

18 — Jf. fodnote 8.

19 — Domme af 17.11.1993, sag C-2/91, Meng, Sml. I, s. 5751, sag C-245/91, Ohra, Sml. I, s. 5851, og sag C-185/91, Reiff, Sml. I, s. 5801.

42. Siden afsigelsen af dommen i sagen Leclerc m.fl. [20] har Kommissionen i tre tilfælde indledt procedurer mod enkelte medlemsstater med hensyn til nationale bestemmelser om faste bogpriser [21]. I alle disse tre tilfælde har Kommissionen gennemgået de grænseoverskridende virkninger af de enkelte fastprisordninger for bøger og i det store og hele kritiseret, at de pågældende bestemmelser begrænser såvel importen som eksporten af bøger og dermed også begrænser samhandelen i Fællesskabet.

43. I den foreliggende sag indeholder hverken forelæggelsesdommen eller parternes indlæg oplysninger, hvoraf det med tilstrækkelig sandsynlighed kan konkluderes, at der er mærkbare virkninger for samhandelen i Fællesskabet.

44. Domstolen har i sin faste praksis fastslået, at en aftale, som strækker sig over en medlemsstats hele område, ifølge selve sin natur forstærker opdelingen i nationale markeder, hvorved den hæmmer den med traktaten tilstræbte økonomiske sammenvoksning [22]. En aftale mellem virksomheder skal »... for at kunne påvirke handelen mellem medlemsstater... gøre det muligt på grundlag af en række objektive, retlige eller faktiske omstændigheder med en tilstrækkelig grad af sikkerhed at forudse, at den kan udøve direkte eller indirekte, aktuel eller potentiel indflydelse på handelsstrømmene mellem medlemsstaterne på en måde, som kan skade virkeliggørelsen af formålene med et fælles marked mellem medlemsstaterne...« [23].

45. I princippet afhænger besvarelsen af spørgsmålet, om kravene til de faktiske omstændigheder i henhold til EF-traktatens artikel 85, stk. 1, er opfyldt, af komplekse økonomiske vurderinger, som den nationale ret i givet fald skal foretage på grundlag af de kriterier, der er opstillet i Domstolens praksis.

46. I det foreliggende tilfælde må man dog tage udgangspunkt i, at de franske bestemmelser om en faste bogpriser i deres helhed ikke kan udøve en sådan indflydelse, at handelen mellem medlemsstaterne påvirkes som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1. Dette følger også indirekte af, at bøger, der er skrevet på et bestemt sprog, ikke ubetinget bringes i handelen i andre lande i store mængder. Vedtagelsen af fastprisordningen er derfor heller ikke en tilsidesættelse af medlemsstaternes pligt til at undlade at træffe foranstaltninger, der kan bringe traktatens formål i fare, specielt da der heller ikke er fastsat en fælles konkurrencepolitik på området.

20 — Jf. ovenfor i fodnote 2.

21 — Det drejer sig om beslutningerne vedrørende den britiske Net Book Agreement, de nederlandske sager Handelsreglement og Reiber mod KvB samt sagerne Sammelrevers og Einzelreverse vedrørende Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Østrig.

22 — Dom af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 48, med yderligere henvisninger.

23 — Jf. f.eks. dom af 21.1.1999, forenede sager C-215/96 og C-216/96, Bagnasco m.fl., Sml. I, s. 135, præmis 47, med yderligere henvisninger.

d) Den økonomiske politik og »princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence« — traktatens artikel 3 A, artikel 102 A og artikel 103, stk. 3 og 4 (nu artikel 99 EF)

47. Princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence er opstillet i EF-traktatens artikel 3 A, stk. 1 og 2, artikel 102 A og artikel 105, stk. 1 (nu artikel 105, stk. 1, EF), og det står i forbindelse med bestemmelserne om den økonomiske politik og den monetære politik. I traktaten om Den Europæiske Union, hvormed disse bestemmelser blev indført, opfattes dette princip altså snarere således, at det står i forbindelse med Fællesskabets økonomiske og monetære politik, end som et element til bestemmelse af begrebet »det indre marked«. Ifølge artikel 102 A fører medlemsstaterne deres økonomiske politik med henblik på »at bidrage til virkeliggørelsen af Fællesskabets mål, som disse er fastlagt i artikel 2, og i forbindelse med de overordnede retningslinjer, der er nævnt i artikel 103, stk. 2«. Medlemsstaterne og Fællesskabet handler i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, der fremmer en effektiv ressourceallokering, og i overensstemmelse med principperne i artikel 3 A.

48. Begrebet den økonomiske politik, således som det er anvendt i artikel 102 A, er ikke nærmere defineret i selve traktaten. De af Rådet i medfør af artikel 103, stk. 2, udstedte retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politik omfatter også mikroøkonomiske forslag vedrørende regulering af enkelte markeder. Rådets henstilling af 7. juli 1997 om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker[24] indeholder således f.eks. i afsnit V udtalelser om forbedring af vare- og tjenestemarkedernes virkemåde. I henhold hertil er det — med henblik på at sikre og øge konkurrenceevnen, beskæftigelsen og levestandarden i Fællesskabet i en verden med frihandel og konstante teknologiske forandringer — afgørende, at medlemsstaterne og Fællesskabet øger indsatsen for at modernisere deres vare-, tjeneste- og arbejdsmarkeder i overensstemmelse med grundtrækkene i den økonomiske politik. Inden for rammerne af bestræbelserne på at fremme vækst og beskæftigelse samtidig med, at der opnås prisstabilitet, er det afgørende, at vare- og tjenestemarkedernes funktion forbedres, at konkurrencen skærpes, at nytænkning og innovation fremmes, og at der sikres en effektiv prisfastsættelse.

49. Fastprisordninger som den foreliggende indeholder absolut elementer, som taler imod, at der sker en effektiv ressourceallokering. Alligevel drejer det sig i de her omhandlede fællesskabsbestemmelser kun om traktatfæstede mål og om henholdsvis medlemsstaternes og Fællesskabets politik, uden at der pålægges medlemsstaterne klare og tilstrækkelig bestemte forpligtelser med hensyn til deres adfærd. Det drejer sig derimod, i overensstemmelse med de i traktatens artikel 2 og 3 anførte mål, om principper, som i sig selv endnu ikke medfører en retligt bindende virkning, men som derimod skal ses i sammenhæng

24 — EFT L 209, s. 12.

med de øvrige fællesskabsbestemmelser, som konkretiserer dem.

50. I overensstemmelse med Domstolens praksis kan forpligtelser for medlemsstaterne kun følge af bestemmelser i fællesskabsretten, som er tilstrækkelig bestemte, præcise og klart formulerede. For de nævnte generelle principper om den åbne markedsøkonomi med fri konkurrence og den økonomiske politik er dette dog netop ikke tilfældet.

51. Besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål må derfor være, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er de af retten anførte bestemmelser i EF-traktaten ikke til hinder for at anvende de franske bestemmelser om faste bogpriser.

VII — Sagens omkostninger

52. De udgifter, der er afholdt af den franske, den østrigske, den græske og den norske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

VIII — Forslag til afgørelse

53. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»EF-traktatens artikel 5, stk. 2 (nu artikel 10, stk. 2, EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 3, litra c) og g) [efter ændring nu artikel 3, litra c) og g), EF], og EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF), samt EF-traktatens artikel 3 A (nu

artikel 4 EF), artikel 7 A, stk. 2 (efter ændring nu artikel 14, stk. 2, EF), artikel 102 A (nu artikel 98 EF) og artikel 103, stk. 3 og 4 (nu artikel 99, stk. 3 og 4, EF), skal fortolkes således, at de på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke forbyder medlemsstaterne at udstede bestemmelser, hvorefter detailsalgsprisen for bøger fastsættes af forlæggeren eller importøren af bogen og er bindende for detailhandlerne, under forudsætning af, at disse lovbestemmelser er i overensstemmelse med de øvrige relevante bestemmelser i EF-traktaten.«