DOMSTOLENS DOM
25. juli 1991 *

I de forenede sager C-1/90 og C-176/90,

angående anmodninger, som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

Aragonesa de Publicidad Exterior SA

mod

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

og

Publivía SAE

mod

Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 30 og 36,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins og G. C. Rodríguez Iglesias, samt dommerne Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

* Processprog: spansk.

efter at der er afgivet følgende skriftlige indlæg:

— i sag C-1/90:

— af sagsøgeren i hovedsagen ved advokaterne Juan Pascual Planas og Joaquin Masramón Fontanals, Barcelona, og Procurador Jaime Gassó i Espina, Barcelona,

— af sagsøgte i hovedsagen ved Letrado del Servei del Contenciós del Gabinet Juridic Central de la Generalitat de Catalunya, Marta Moix i Puig, som befuldmægtiget,

— af den belgiske regering ved inspecteur en chef, direktør i Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde R. van Havere, som befuldmægtiget, og

— af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

— i sag C-176/90:

— af sagsøgeren i hovedsagen ved advokaterne Eduardo Vivancos Comes og Enrique Vendrell Santiveri, Barcelona, og Procurador Araceli García Gómez, Barcelona,

— af sagsøgte i hovedsagen ved advokat Mercè Corretja i Torrens, Letrado del Servei del Contenciós del Gabinet Juridic Central de la Generalitat de Catalunya, som befuldmægtiget,

— af Det Forenede Kongeriges regering ved Hussein A. Kaya, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og

— af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er i retsmødet den 24. april 1991 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen ved advokaterne Juan Pascual Planas, Joaquín Masramón Fontanals, Enrique Vendrell Santiveri og Josep Moltó Darner, Barcelona, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juni 1991

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 7. november 1989, indgået til Domstolen den 2. januar 1990, berigtiget ved kendelse af 8. januar 1990, indgået til Domstolen den 5. februar s.å., og ved kendelse af 29. november 1989, indgået til Domstolen den 7. juni 1990, berigtiget ved kendelse af 28. juni 1990, indgået til Domstolen den 12. juli s.å. har Tribunal Superior de Justicia de Cataluña i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 30 og 36.

2 Spørgsmålene er stillet under sager mellem henholdsvis selskabet Aragonesa de Publicidad Exterior og selskabet Publivía, der begge udlejer reklamepladser, og Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya (den selvstyrende region Cataloniens Ministerium for Sundhed og Social Sikring).

3 Det fremgår af sagen, at de to selskaber er blevet idømt administrativt fastsatte bøder for at have overtrådt de bestemmelser i lov nr. 20/85 af 25. juli 1985 fra den selvstyrende region Cataloniens parlament om forebyggelse og bistand vedrørende produkter, der kan medføre afhængighed (DOG nr. 572 af 7.8.1985, s. 465), hvorefter det inden for regionens område ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover i massemedier, langs gader og veje, bortset fra skiltning for produktions- og salgssteder, i biografer og i offentlige transportmidler.

4 Selskaberne Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía anlagde sag ved Tribunal Superior de Justicia de Cataluña til prøvelse af bødeafgørelserne. For Tribunal gjorde de bl.a. gældende, at den catalanske lov, i henhold til hvilken afgørelsen var truffet, var i strid med Traktatens artikel 30, idet den i kraft af de reklamebegrænsninger, der herved indførtes, påvirkede afsætningsmulighederne for drikkevarer, som i det væsentlige kommer fra andre medlemsstater.

5 Tribunal Superior de Justicia udsatte sagen, indtil Domstolen havde truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Udgør en lov i en medlemsstat (eller i dette tilfælde en lov vedtaget af et parlament i en selvstyrende region inden for en medlemsstat, som efter national ret har lovgivningskompetence vedrørende bestemte anliggender), hvorefter det inden for lovens territoriale anvendelsesområde ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover a) i massemedier, b) på gader og veje, bortset fra skiltning for produktions- eller salgssteder, c) i biografer og d) i offentlige transportmidler, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i henhold til EØF-Traktatens artikel 30?

2) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende spørges: Skal EØF-Traktatens artikel 36, første punktum, fortolkes således, at en medlemsstat lovligt — inden for visse områder — kan forbyde reklamer for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed som anerkendt i national lov?

3) Kan et forbud som det ovenfor nævnte, som er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne?«

6 Med hensyn til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Med de tre præjudicielle spørgsmål, som vil blive behandlet under ét, ønsker den nationale retsinstans oplyst, om EØF-Traktatens artikel 30 og 36 er til hinder for bestemmelser, som de i hovedsagen omtvistede, hvorefter det på nærmere angivne steder ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover.

8 Indledningsvis bemærkes, at Traktatens artikel 30 kan finde anvendelse på foranstaltninger, der træffes af alle myndigheder i medlemsstaterne, uanset om der er tale om de centrale myndigheder, myndigheder i en forbundsstat eller andre territoriale myndigheder.

9 Traktatens artikel 30 bestemmer, at »kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er... forbudt mellem Medlemsstaterne«. I henhold til Domstolens faste praksis er en foranstaltning med tilsvarende virkning enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

10 Som Domstolen har fastslået, bl.a. i dom af 7. marts 1990 (sag C-362/88, GB-INNO-BM, Sml. s. 667, præmis 7), kan en lovgivning, som begrænser eller forbyder visse former for reklame og visse salgsfremmende metoder, selv om den ikke direkte påvirker indførslerne, begrænse disses omfang, fordi den påvirker mulighederne for afsætning af indførte varer.

11 En national lovbestemmelse som den i hovedsagen omtvistede, hvorefter det på nærmere angivne steder ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover, kan derfor være en hindring for indførsler fra andre medlemsstater, og må således principielt betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning i henhold til artikel 30.

12 Kommissionen har imidlertid i sit indlæg for Domstolen anført, at en sådan bestemmelse, som uden forskel finder anvendelse på indenlandsk fremstillede og indførte varer, må anerkendes som lovlig allerede i kraft af artikel 30, idet det ikke, som den nationale retsinstans har gjort, er nødvendigt at henvise til artikel 36, eftersom bestemmelsen er begrundet ud fra et tvingende hensyn, nemlig hensynet til den offentlige sundhed.

13 Denne argumentation må afvises. Hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed er udtrykkeligt nævnt blandt de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36, og som bevirker, at en indførselsrestriktion kan falde uden for forbudsbestemmelsen i artikel 30. Idet bemærkes, at artikel 36 også finder anvendelse, såfremt den omtvistede bestemmelse kun begrænser importen, mens der efter Domstolens faste praksis kun skal tages hensyn til et tvingende hensyn ved fortolkningen af artikel 30, såfremt bestemmelsen uden forskel omfatter indenlandsk fremstillede og indførte varer, er det derfor ufornødent at undersøge, om hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed også kan være et tvingende hensyn med henblik på anvendelsen af artikel 30.

14 Det må herefter først undersøges, om den omtvistede lovbestemmelse må antages at beskytte den offentlige sundhed, og dernæst, om den er rimelig i forhold til det mål, der skal nås.

15 Med hensyn til det første punkt bemærkes blot, som Domstolen fremhævede i dom af 10. juli 1980 (sag 152/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2299, præmis 17), at reklame udgør en tilskyndelse til forbrug, og at en bestemmelse, som begrænser mulighederne for at reklamere for alkoholholdige drikkevarer og således er et led i bekæmpelsen af alkoholisme, tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed.

16 For så vidt angår det andet punkt bemærkes, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, hvor der ikke foreligger fælles eller harmoniserede generelle regler om reklame for alkoholholdige drikkevarer, tilkommer det medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål. Dette kan de imidlertid kun gøre inden for de grænser, der er afstukket ved Traktaten, og navnlig under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

17 En national bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede medfører for det første kun en beskeden begrænsning af de frie varebevægelser, eftersom den kun omfatter drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover. Dette sidste kriterium findes principielt ikke åbenbart urimeligt som led i bekæmpelsen af alkoholisme.

18 Dernæst indeholder bestemmelsen ikke noget generelt forbud mod at reklamere for de nævnte drikkevarer, men forbyder kun en sådan reklame på nærmere angivne steder, hvoraf visse, som f.eks. offentlige veje og biografer, navnlig frekventeres af bilister og af unge mennesker, dvs. to befolkningsgrupper, over for hvilke bekæmpelsen af alkoholisme er særlig vigtig. Bestemmelsen kan derfor under alle omstændigheder ikke antages at være urimelig i forhold til det formål, den selv angiver at forfølge.

19 For det andet bemærkes, at for at en national bestemmelse kan falde ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 36, må den efter selve ordlyden af artiklens andet punktum »hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne«.

20 Som Domstolen fastslog i dom af 14. december 1979 (sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, præmis 21), er formålet med artikel 36, andet punktum, at forhindre, at de restriktioner vedrørende handelen, som er begrundet i de i første punktum anførte hensyn, misbruges til andre formål og benyttes til forskelsbehandling af varer fra andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af nationale produkter.

21 Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía har i den forbindelse gjort gældende, at man ved afgørelsen af, om bestemmelsen er diskriminerende og beskyttende, ikke kan henholde sig til, at der efter den catalanske lovbestemmelse sondres mellem, om de berørte drikkevarer er af indenlandsk eller udenlandsk oprindelse. Der må tages hensyn til, at loven alene gælder inden for det område, der er omfattet af det catalanske parlaments kompetence.

22 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen skal situationen for indførte varer derfor ikke sammenlignes med situationen for varer fra Spanien, set under ét, men med situationen for catalanske varer. Da størstedelen af den catalanske produktion af alkoholholdige drikkevarer udgøres af drikkevarer, hvis alkoholindhold ligger under 23% vol., må bestemmelsen anses for diskriminerende og beskyttende, for så vidt som

den tilsigter at begrænse indtagelsen af drikkevarer med højt alkoholindhold og derved stiller drikkevarer, som i det væsentlige ikke hidrører fra Catalonien, ringere, og omvendt ikke begrænser mulighederne for at reklamere for drikkevarer med et lavere alkoholindhold og således beskytter drikkevarer af lokal oprindelse.

23 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

24 Det bemærkes, at selve den omstændighed, at en statslig bestemmelse har et begrænset territorialt anvendelsesområde, idet den kun gælder inden for en del af det nationale område, ikke kan medføre, at den ikke kan anses for diskriminerende eller beskyttende i henhold til reglerne om de frie varebevægelser ud fra den betragtning, at den påvirker såvel afsætningen af produkter fra andre dele af det nationale område som afsætningen af produkter indført fra andre medlemsstater. For at en sådan bestemmelse kan anses for diskriminerende eller beskyttende, er det således ikke nødvendigt, at den fører til, at samtlige indenlandsk fremstillede produkter stilles bedre, eller at det kun er indførte og ikke indenlandsk fremstillede produkter, der stilles ringere.

25 En national lovbestemmelse som den i hovedsagen omtvistede udgør imidlertid ikke en vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet. Som det fremgår af oplysningerne i sagen, sondres der efter bestemmelsen for det første ikke mellem produkterne efter deres oprindelse. De restriktioner, der indføres ved bestemmelsen, rammer ikke drikkevarer med et alkoholindhold på under 23% vol. og har således ingen begrænsende virkning på importen af sådanne drikkevarer fra andre medlemsstater. For så vidt angår drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover, rammer restriktionerne både de tilsyneladende ikke ubetydelige mængder produkter fra den del af det nationale område, hvor restriktionerne finder anvendelse, og produkter indført fra andre medlemsstater. For det andet kan den omstændighed, at der i den pågældende del af det nationale område fremstilles flere drikkevarer med et alkoholindhold på under 23% vol. end drikkevarer med et højere alkoholindhold, ikke i sig selv bevirke, at formålet med en sådan bestemmelse må antages at være at tilvejebringe vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet.

26 De præjudicielle spørgsmål må herefter besvares med, at EØF-Traktatens artikel 30, sammenholdt med dens artikel 36, ikke er til hinder for bestemmelser som indeholdt i den i hovedsagen omtvistede lov, og hvorefter det i en del af en medlemsstats område ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover i massemedier, på gader og veje, bortset fra skiltning for produktions- og salgssteder, i biografer og i offentlige transportmidler, idet de — selv om de er en foranstaltning med tilsvarende virkning i EØF-Traktatens artikel 30's forstand — kan være begrundede efter Traktatens artikel 36 ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed og — henset til deres indhold og de i øvrigt i sagen oplyste omstændigheder — ikke kan antages at være et middel, end ikke indirekte, til beskyttelse af visse lokalt fremstillede produkter.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering, Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der alle 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.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ved kendelser af 7. november 1989 og af 29. november 1989, berigtiget ved kendelser af hhv. 8. januar 1990 og 28. juni 1990, for ret:

EØF-Traktatens artikel 30, sammenholdt med dens artikel 36, er ikke til hinder for bestemmelser som indeholdt i den i hovedsagen omtvistede lov, og hvorefter det i en del af en medlemsstats område ikke er tilladt at reklamere for drikkevarer med et alkoholindhold på 23% vol. og derover i massemedier, på gader og veje, bortset fra skiltning for produktions- og salgssteder, i biografer og i offentlige transport-

midler, idet de — selv om de er en foranstaltning med tilsvarende virkning i EØF-Traktatens artikel 30's forstand — kan være begrundede efter Traktatens artikel 36 ud fra hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed og — henset til deres indhold og de i øvrigt i sagen oplyste omstændigheder — ikke kan antages at være et middel, end ikke indirekte, til beskyttelse af visse lokalt fremstillede produkter.

Due Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias

Slynn Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juli 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident