ARREST VAN HET HOF
25 juli 1991 *

In de gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Aragonesa de Publicidad Exterior SA

en

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

en tussen

Publivía SAE

en

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

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins en G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— in zaak C-1/90:

— verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Pascual Planas en J. Masramón Fontanals, advocaten te Barcelona, en J. Gassó i Espina, procureur te Barcelona,

— verweerder in het hoofgeding, vertegenwoordigd door M. Moix i Puig, advocaat bij de dienst geschillen van de centrale juridische dienst van de Generalitat de Cataluña, als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door R. Van Havere, hoofdinspecteur-directeur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Rodríguez Galindo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

— in zaak C-176/90:

— verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door E. Vivancos Comes en E. Vendrell Santiveri, advocaten te Barcelona, en A. García Gomez, procureur te Barcelona,

— verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. Corretja i Torrens, advocaat bij de dienst geschillen van de centrale juridische dienst van de Generalitat de Cataluña, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door H. A. Kaya van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Rodríguez Galindo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de opmerkingen van verzoeksters in de hoofdgedingen, vertegenwoordigd door J. Pascual Planas, J. Masramón Fontanals, E. Vendrell Santiveri en J. Moltó Darner, advocaten te Barcelona, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter terechtzitting van 24 april 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juni 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 7 november 1989, ingekomen bij het Hof op 2 januari 1990 en gerectificeerd bij beschikking van 8 januari 1990, ingekomen bij het Hof op 5 februari daaraanvolgend, en bij beschikking van 29 november 1989, ingekomen bij het Hof op 7 juni 1990 en gerectificeerd bij beschikking van 28 juni 1990, ingekomen bij het Hof op 12 juli daaraanvolgend, heeft het Tribunal Superior de Justicia de Cataluña krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

2 Die vragen zijn gerezen in gedingen tussen enerzijds Aragonesa de Publicidad Exterior SA respectievelijk Publivía SAE, ondernemingen die zich bezighouden met de exploitatie van reclameborden, en anderzijds het Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña.

3 Blijkens het dossier kregen die ondernemingen administratieve boetes opgelegd wegens overtreding van enkele bepalingen van wet nr. 20 van 25 juli 1985 van het parlement van de autonome gemeenschap Catalonië, inzake preventie en hulp in verband met het gebruik van middelen die een verslavende werking kunnen hebben (DOG nr. 572 van 7.8.1985, blz. 465). Ingevolge die bepalingen is het verboden op het grondgebied van die gemeenschap reclame te maken voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23% in de media, langs straten en wegen — behalve wanneer het gaat om borden waarmee produktie- en verkoopcentra worden aangeduid —, in bioscopen en in het openbaar vervoer.

4 Beide ondernemingen gingen bij het Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in beroep tegen de beschikking waarbij hun een geldboete was opgelegd. Zij voerden met name aan, dat de aan die beschikking ten grondslag liggende Catalaanse wet in strijd was met artikel 30 EEG-Verdrag, daar de erin vervatte reclamerestricties afbreuk deden aan de mogelijkheden tot verhandeling van dranken die voor het merendeel uit andere Lid-Staten afkomstig waren.

5 Een en ander vormde voor het Tribunal Superior de Justicia aanleiding om de behandeling van de zaken te schorsen en het Hof de navolgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Is de wet van een Lid-Staat (of in casu van een parlement van een autonome gemeenschap van een Lid-Staat, dat volgens de nationale wetgeving op bepaalde gebieden over wetgevende bevoegdheid beschikt), krachtens welke het is verboden in het geografisch toepassingsgebied van die wet reclame te maken voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23%: a) in de media; b) langs straten en wegen, behalve wanneer het gaat om borden waarmee produktie- en verkoopcentra worden aangeduid; c) in bioscopen, en d) in het openbaar vervoer, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag?

2) Zo ja, moet dan de eerste volzin van artikel 36 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat bij nationale wet het maken van reclame voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23% gedeeltelijk mag verbieden ter bescherming van de gezondheid van personen?

3) Kan een dergelijk, uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid uitgevaardigd verbod een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen?"

6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de hoofdgedingen, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

7 Met zijn drie prejudiciële vragen, die te zamen moeten worden onderzocht, wenst de nationale rechter te vernemen, of de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag in de weg staan aan een wettelijke regeling als die welke in het hoofgeding aan de orde is, die in de door haar bepaalde gevallen het maken van reclame voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23% verbiedt.

8 Vooraf zij erop gewezen, dat artikel 30 EEG-Verdrag kan worden toegepast op maatregelen genomen door om het even welk gezagsorgaan van de Lid-Staten, of het nu gaat om gezagsorganen van de centrale overheid, die van een federale staat of andere territoriale gezagsorganen.

9 Luidens artikel 30 EEG-Verdrag zijn „kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking (...) tussen de Lid-Staten verboden". Volgens vaste rechtspraak van het Hof is een maatregel van gelijke werking elke maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren.

10 Zoals het Hof overwoog in, onder meer, zijn arrest van 7 maart 1990 (zaak C-362/88, GB-INNO-BM, Jurispr. 1990, blz. I-667, r. o. 7), kan een wettelijke regeling die bepaalde vormen van reclame of bepaalde methoden van verkoopbevordering beperkt of verbiedt, ook al stelt zij de invoer niet rechtstreeks van voorwaarden afhankelijk, het importvolume nadelig beïnvloeden doordat zij de mogelijkheden tot verhandeling van de ingevoerde produkten raakt.

11 Bijgevolg kan een nationale wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, krachtens welke het is verboden op bepaalde plaatsen reclame te maken voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23%, een belemmering voor de invoer uit andere Lid-Staten opleveren, zodat zij in beginsel als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 is te beschouwen.

12 In haar bij het Hof ingediende opmerkingen betoogt de Commissie evenwel, dat een dergelijke wettelijke regeling, die zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing is, alleen al op basis van artikel 30 moet worden toegestaan. Waar zij haar rechtvaardiging vindt in een dwingend vereiste, te weten bescherming van de volksgezondheid, zou het niet nodig zijn om, zoals de nationale rechter doet, ook artikel 36 bij de beoordeling te betrekken.

13 Deze redenering kan niet worden aanvaard. Eén van de in artikel 36 uitdrukkelijk genoemde redenen van algemeen belang, die een invoerbeperking aan het verbod van artikel 30 kunnen doen ontkomen, is immers de bescherming van de volksgezondheid. In aanmerking genomen dat artikel 36 ook van toepassing is wanneer de bestreden maatregel enkel de invoer beperkt, terwijl volgens de rechtspraak van het Hof in verband met artikel 30 alleen dan van een dwingend vereiste kan worden gesproken, wanneer de betrokken maatregel zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten van toepassing is, behoeft derhalve niet te worden nagegaan, of bescherming van de volksgezondheid ook een dwingend vereiste in de zin van artikel 30 kan zijn.

14 In deze omstandigheden moet in de eerste plaats worden onderzocht, of de in geding zijnde regeling tot bescherming van de volksgezondheid strekt en of zij evenredig is aan het nagestreefde doel.

15 Met betrekking tot het eerste punt kan worden volstaan met vast te stellen dat, zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 10 juli 1980 (zaak 152/78, Jurispr. 1980, blz. 2299, r. o. 17), reclame het verbruik wil bevorderen en dat een regeling die de reclamemogelijkheden voor alcoholhoudende dranken beperkt en langs die weg het alcoholisme tracht te bestrijden, in overeenstemming is met het streven de volksgezondheid te beschermen.

16 Met betrekking tot het tweede punt zij eraan herinnerd, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de regels betreffende reclame voor alcoholhoudende dranken niet zijn eengemaakt of geharmoniseerd, zodat het aan de Lid-Staten staat te bepalen, in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt. Zij zijn hierbij echter gebonden aan de door het Verdrag aangegeven grenzen en moeten met name het evenredigheidsbeginsel in acht nemen.

17 Een nationale maatregel als die waarom het in het hoofdgeding gaat, beperkt slechts in geringe mate de vrijheid van het handelsverkeer, daar hij enkel betrekking heeft op alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23%. In de strijd tegen het alcoholmisbruik is dit in beginsel geen kennelijk onredelijk criterium.

18 Bovendien behelst de betrokken maatregel geen algemeen reclameverbod. Het verbod geldt enkel voor een aantal welomschreven plaatsen, op sommige waarvan, zoals openbare wegen en bioscopen, met name automobilisten en jongeren komen, twee bevolkingsgroepen waarvoor de bestrijding van alcoholmisbruik van bijzonder belang is. Van de betrokken maatregel kan dan ook in geen geval worden gezegd, dat hij onevenredig is aan het doel dat hij stelt na te streven.

19 Voor toepassing van de afwijkingsbepaling van artikel 36 is in de tweede plaats vereist, dat — aldus de tweede volzin van dat artikel — de betrokken nationale maatregel geen „middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten" vormt.

20 Zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 14 december 1979 (zaak 34/79, Henn en Darby, Jurispr. 1979, blz. 3795, r. o. 21), dient de tweede zin van artikel 36 om te voorkomen dat van de beperkingen van het handelsverkeer, die op de in de eerste zin genoemde gronden zijn gebaseerd, een oneigenlijk gebruik wordt gemaakt, namelijk door goederen van oorsprong uit andere Lid-Staten te discrimineren of bepaalde nationale produkties zijdelings te beschermen.

21 In dit verband voeren verzoeksters in de hoofdgedingen aan, dat men bij de beoordeling van het discriminerende en beschermende karakter van de maatregel niet enkel dient af te gaan op de omstandigheid, dat de Catalaanse wet formeel geen onderscheid maakt volgens de — binnen- dan wel buitenlandse — oorsprong van de betrokken dranken, doch dat men ook rekening moet houden met het feit, dat die wet enkel van toepassing is op het grondgebied waarover de bevoegdheid van het parlement van Catalonië zich uitstrekt.

22 Volgens verzoeksters moet de situatie van de ingevoerde produkten dus niet worden vergeleken met die van de produkten die uit Spanje als geheel afkomstig zijn, doch met produkten uit de gemeenschap Catalonië. Waar Catalonië hoofdzakelijk alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van minder dan 23% produceert, moet de betrokken maatregel worden geacht een discriminerend en beschermend karakter te hebben: in de eerste plaats beoogt hij de consumptie van sterk

alcoholhoudende dranken af te remmen, zulks ten nadele van dranken die voor het merendeel van buiten Catalonië afkomstig zijn, en in de tweede plaats stelt hij aan de reclame voor dranken met een lager alcoholgehalte geen beperkingen, waardoor de plaatselijk geproduceerde dranken worden beschermd.

23 Deze redenering kan niet worden aanvaard.

24 Het is waar, dat een maatregel die slechts op een gedeelte van het nationale grondgebied van toepassing is en derhalve een beperkte territoriale werkingssfeer heeft, niet aan de kwalificatie „discriminerende of beschermende maatregel" in de zin van de bepalingen betreffende het vrije goederenverkeer kan ontkomen op de enkele grond, dat hij niet alleen een nadelige invloed heeft op de afzet van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten, maar ook op die van produkten afkomstig uit andere gedeelten van het nationale grondgebied. Om als discriminerende of beschermende maatregel te kunnen worden aangemerkt, behoeft die maatregel dus niet noodzakelijkerwijs tot gevolg te hebben, dat alle nationale produkten gunstiger worden behandeld of dat uitsluitend ingevoerde produkten worden benadeeld.

25 Een nationale wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, vormt echter geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de intracommunautaire handel. In de eerste plaats blijkt uit het dossier, dat die wettelijke regeling geen onderscheid maakt naar de oorsprong van de produkten. De door haar gestelde restricties gelden niet voor alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van minder dan 23% en hebben dus geen beperkend effect op de invoer van die dranken uit andere Lid-Staten. Wat dranken met een alcoholgehalte van meer dan 23% betreft, gelden de beperkingen evenzeer voor de kennelijk niet onaanzienlijke hoeveelheid produkten afkomstig uit het gedeelte van het nationale grondgebied waarop zij van toepassing zijn, als voor de uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten. In de tweede plaats is de omstandigheid dat op dat gedeelte van het nationale grondgebied meer dranken met een alcoholgehalte van minder dan 23% dan dranken met een hoger alcoholgehalte worden geproduceerd, op zich niet voldoende om een dergelijke wettelijke regeling als een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de intracommunautaire handel aan te merken.

26 Mitsdien moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord, dat de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, in hun onderling verband gelezen, zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op een gedeelte van het grondgebied van een Lid-Staat het maken van reclame voor alcoholhoudende dranken met een alcoholpercentage van meer dan 23% in de media, langs straten en wegen — behalve wanneer het gaat om borden waarmee produktie- en verkoopcentra worden aangeduid —, in bioscopen en in het openbaar vervoer verbiedt, waar deze regeling, zelfs indien zij een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag zou opleveren, kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag en, gelet op haar kenmerken en de in het dossier vermelde omstandigheden, niet een middel lijkt om bepaalde lokale produkties, zij het ook maar zijdelings, te beschermen.

Kosten

27 De kosten door de Belgische regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal Superior de Justicia de Cataluña bij beschikkingen van 7 en 29 november 1989, gerectificeerd bij beschikkingen van 8 januari respectievelijk 28 juni 1990, gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, in hun onderling verband gelezen, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op een gedeelte van het grondgebied van een Lid-Staat het maken van reclame voor alcoholhoudende dranken met een alcoholpercentage van meer dan 23% in de media, langs straten en wegen —

behalve wanneer het gaat om borden waarmee produktie- en verkoopcentra worden aangeduid —, in bioscopen en in het openbaar vervoer verbiedt, waar deze regeling, zelfs indien zij een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag zou opleveren, kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag en, gelet op haar kenmerken en de in het dossier vermelde omstandigheden, niet een middel lijkt om bepaalde lokale produkties, zij het ook maar zijdelings, te beschermen.

Due Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias

Slynn Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 juli 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due