DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. juli 2004 *

I sag C-262/02,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Lier, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Irland ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af barrister K. Beal,

intervenient,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og R. Loosli-Surrans, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet den gør franske tv-kanalers udsendelse af sportsbegivenheder, der afholdes på andre medlemsstaters område, betinget af, at reklamer for alkoholholdige drikkevarer fjernes, inden udsendelsen bringes i Frankrig,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann (refererende dommer), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues samt dommerne R. Schintgen, S. von Bahr og R. Silva de Lapuerta.

generaladvokat: M.A. Tizzano,
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. november 2003, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved H. van Lier og W. Wils, som befuldmægtigede, Den Franske Republik ved G. de Bergues og R. Loosli-Surrans og Det Forenede Kongerige ved K. Manji, bistået af barrister P. Harris,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. marts 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. juli 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet den gør franske tv-kanalers udsendelse af sportsbegivenheder, der afholdes på andre medlemsstaters område, betinget af, at reklamer for alkoholholdige drikkevarer fjernes, inden udsendelsen bringes i Frankrig.

Retsforskrifter

Materielle regler

2 Lov nr. 91-32 af 10. januar 1991 om bekæmpelse af tobaksrygning og alkoholisme, den såkaldte »Evin-lov« (JORF af 12.1.1991, herefter »Evin-loven«), ændrede bl.a. artikel L. 17-L. 21 i Code des débits de boissons (den franske lov om udskænkning af alkohol), som begrænser reklame for visse alkoholholdige drikkevarer, dvs. drikkevarer med et alkoholindhold på mere end 1,2%.

3 Ifølge disse bestemmelser er direkte eller indirekte reklame for alkoholholdige drikkevarer forbudt. Forbuddet gentages i artikel 8 i dekret nr. 92-280 af 27. marts 1992, som gennemfører artikel 27 i lov af 30. september 1986 om kommunikationsfrihed og om fastsættelse af generelle principper vedrørende den ordning, som gælder for reklame og sponsorering (JORF af 28.3.1992, s. 4313).

4 Derimod er andre former for reklame tilladt i henhold til den franske lovgivning. Det er således f.eks. tilladt at reklamere for alkoholholdige drikkevarer i den skrevne presse, i radioen (bortset fra visse tidspunkter) og på plakater og skilte, herunder reklameskilte på sportsanlæg mv.

5 Overtrædelse af Evin-loven anses for en lovovertrædelse i den franske straffelovs forstand.

Procedureregler

6 Ifølge artikel 42, stk. 1, i lov nr. 86-1067 af 30. september 1986 om kommunikationsfrihed, den såkaldte »Leotard-lov« (JORF af 1.10.1986, s. 11755), påhviler det Conseil supérieur de l'audiovisuel (det franske øverste råd for audiovisuelle medier, herefter »CSA«) at overvåge anvendelsen af Evin-loven. I denne forbindelse kan CSA opfordre distributører af tv-ydelser til at overholde deres forpligtelser, og i tilfælde af manglende overholdelse af de krav, der stilles, kan CSA pålægge dem administrative sanktioner. Desuden kan CSA indbringe enhver overtrædelse, der begås af en tv-distributør, for den offentlige anklagemyndighed.

Gennemførelsesforanstaltninger

7 I 1995 udarbejdede de franske myndigheder, dvs. CSA og ministeren for ungdom og sport, i samarbejde med de franske tv-kanaler en adfærdskodeks, som blev offentliggjort i *Bulletin officiel du ministère de La Jeunesse et des Sports*, og som indeholdt en fortolkning af Evin-lovens regler for så vidt angår disses anvendelse på tv-transmission af sportsbegivenheder, der finder sted i udlandet (dvs. direkte transmissioner eller retransmissioner), og som kan indeholde indirekte fjernsynsreklame for alkoholholdige drikkevarer i den nævnte lovs forstand, fordi der under disse begivenheder kan ses reklamer for alkoholholdige drikkevarer på f.eks. reklameskilte eller sportsudøvernes trøjer.

8 Uden at være juridisk bindende bestemmer denne adfærdskodeks, at ved udenlandske binationale begivenheder, som i kodeksen betegnes »andre begivenheder«, skal franske tv-selskaber, såvel som enhver anden part, der er undergivet fransk lovgivning (herefter samlet betegnet som »franske tv-selskaber«), som ikke selv kontrollerer optagelsen, anvende ethvert muligt middel for at forhindre, at varemærker for alkoholholdige drikkevarer optræder på tv. Når det franske tv-selskab erhverver retransmissionsrettighederne, må det således oplyse sine udenlandske forretningspartnere om kravene i den franske lovgivning og om reglerne i adfærdskodeksen. Under hensyn til de foreliggende muligheder og forud for udsendelsen af sportsbegivenheden skal tv-selskabet endvidere forhøre sig hos indehaveren af retransmissionsrettighederne om, hvilke reklamer der findes på det sted, hvor begivenheden foregår. Endelig skal tv-selskabet anvende de tekniske midler, der er til rådighed, med henblik på at undgå tv-fremvisning af reklameskilte for alkoholholdige drikkevarer.

9 Hvad derimod angår multinationale begivenheder, som finder sted i udlandet, kan franske tv-selskaber ikke mistænkes for stiltiende at have accepteret reklamer, som optræder på skærmen, når de udsender billeder, hvis optagelse de ikke selv kontrollerer.

10 I den affattelse, som finder anvendelse på hovedsagen, definerer adfærdskodeksen multinationale begivenheder som »begivenheder, der transmitteres til et stort antal lande, og som derfor ikke kan anses for hovedsageligt at være bestemt for et fransk publikum«. Binationale begivenheder defineres som »andre begivenheder end de tidligere nævnte, der finder sted i udlandet, når udsendelsen særligt er bestemt for det franske publikum«.

11 Foruden udarbejdelse af adfærdskodeksen har CSA henvendt sig til de franske tv-selskaber for at få disse til at kræve, at reklameskilte for alkoholholdige drikkevarer fjernes, eller til helt at nægte at transmittere den pågældende begivenhed. I mindst et tilfælde er CSA gået så langt som til at indbringe sagen for den offentlige anklager, for at denne skulle indlede retsforfølgelse af et fransk tv-selskab. Siden adfærdskodeksens vedtagelse har CSA dog kun grebet ind over for et enkelt tv-selskab, hvilket skete i oktober 1996.

Den administrative procedure

12 Efter at have givet Den Franske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger fremsatte Kommissionen den 21. november 1996 en begrundet udtalelse, hvoraf fremgik, at Kommissionen fandt det franske forbud mod fjernsynsreklame for alkoholholdige drikkevarer, som markedsføres i Frankrig, uforenelig med den frie udveksling af tjenesteydelser, når der er tale om indirekte fjernsynsreklame som følge af, at der optræder reklameskilte på skærmen under retransmissionen af binationale sportsbegivenheder, der afholdes på andre medlemsstaters område. Denne medlemsstat blev desuden opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

13 Herefter foregik der forhandlinger mellem Kommissionen og de franske myndigheder, hvorunder sidstnævnte foranstaltede diverse justeringer af adfærdskodeksen.

14 Da Kommissionen imidlertid konstaterede, at der fortsat var praktiske problemer i forbindelse med Evin-lovens anvendelse, og at disse ikke kunne afhjælpes gennem de ændringer, som de franske myndigheder havde foreslået, besluttede den at anlægge dette traktatbrudssøgsmål.

15 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 3. december 2002 fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i medfør af artikel 37, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 93, stk. 1, tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Søgsmålet

16 Til støtte for sin påstand har Kommissionen fremsat ét anbringende, hvorved det gøres gældende, at de franske retsforskrifter, som forbyder fjernsynsreklame for alkoholholdige drikkevarer, som markedsføres i Frankrig, er uforenelig med traktatens artikel 59, når der tale om indirekte fjernsynsreklame som følge af, at der optræder reklameskilte på skærmen under retransmissionen af binationale sportsbegivenheder, der afholdes på andre medlemsstaters områder (herefter den »omhandlede ordning for fjernsynsreklame«).

Parternes argumenter

17 Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at traktatens artikel 59 er til hinder for den franske ordning for fjernsynsreklame.

18 Denne ordning indebærer således restriktioner for den frie udveksling af reklametjenesteydelser og af tjenesteydelser på området for udsendelse af fjernsynsprogrammer.

19 Selv om ordningen principielt kunne være begrundet i hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed i medfør af EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46, stk. 1, EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF), er den ikke desto mindre uforholdsmæssig.

20 Heroverfor har den franske regering gjort gældende, at den franske ordning for fjernsynsreklame ikke er i strid med traktatens artikel 59.

21 Selv om ordningen indebærer en restriktion i henhold til traktatens artikel 59, er den under alle omstændigheder begrundet i hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed og i hensynet til at undgå omgåelse af gældende retsforskifter. Den franske regering har endvidere anført, at en sådan ordning står i forhold til de mål, der forfølges.

Domstolens bemærkninger

22 Traktatens artikel 59 kræver ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, og af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 33). Desuden omfatter den frie udveksling af tjenesteydelser både tjenesteydere og modtagere af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 16).

23 I mangel på fællesskabsretlige harmoniseringsforanstaltninger kan den frie udveksling af tjenesteydelser imidlertid begrænses i medfør af nationale retsforskrifter, som kan begrundes i de hensyn, der er nævnt i EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46, stk. 1, EF), sammenholdt med EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF), eller i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dom af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 60).

24 I denne forbindelse 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 (jf. dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía, Sml. I, s. 4151, præmis 16), hvorefter det kræves, at de vedtagne foranstaltninger er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det mål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (jf. bl.a. Säger-dommen, præmis 15, dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Sml. I, s. 8453, præmis 53, Corsten-dommen, præmis 39, og dom af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 33).

25 Da der ikke findes fællesskabsretlige harmoniseringsforanstaltninger på området, skal der i det foreliggende tilfælde med henblik på at vurdere berettigelsen af Kommissionens anbringende herefter tages stilling til tre punkter, nemlig om der foreligger en restriktion i henhold til traktatens artikel 59, om den franske ordning for fjernsynsreklame kan begrundes under henvisning til traktatens artikel 56, stk. 1, sammenholdt med traktatens artikel 66, og om denne ordning er forholdsmæssig.

26 Indledningsvis må det konstateres, at den franske ordning for fjernsynsreklame udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til traktatens artikel 59. En sådan ordning indebærer således for det første en restriktion for den frie udveksling af reklametjenesteydelser, eftersom ejere af reklameskilte af præventive årsager skal nægte enhver reklame for alkoholholdige drikkevarer adgang til reklameskilte, såfremt sportsbegivenheden skal retransmitteres i Frankrig. For det andet er denne ordning til hinder for udveksling af tjenesteydelser på området for udsendelse af fjernsynsprogrammer. Franske tv-stationer skal således nægte at retransmittere enhver sportsbegivenhed, hvor reklameskilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer, der markedsføres i Frankrig, er synlige. Desuden kan arrangører af sportsbegivenheder, der finder sted uden for Frankrig, ikke sælge retransmissionsrettighederne til de franske tv-stationer, såfremt udsendelsen af disse begivenheder på tv kan indeholde indirekte fjernsynsreklame for alkoholholdige drikkevarer.

27 Herefter kan den franske regerings argumentation til støtte for, at ordningen ikke kan kvalificeres som en restriktion i traktatens artikel 59's forstand, ikke lægges til grund.

28 Selv om det ganske vist er teknisk muligt at sløre tv-billederne med henblik på målrettet at skjule skilte med reklame for alkoholholdige drikkevarer, er anvendelse

af sådanne teknikker imidlertid forbundet med store ekstraomkostninger for de franske tv-stationer, hvilket den franske regering i øvrigt har anerkendt under retsmødet.

29 For så vidt angår argumentet om, at den franske ordning for fjernsynsreklame finder anvendelse uden forskelsbehandling på alle alkoholholdige drikkevarer, der markedsføres på fransk område, dvs. ikke kun på alkoholholdige drikkevarer, der fremstilles i Frankrig, men også på dem, der fremstilles i udlandet, er det tilstrækkeligt at bemærke, at inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser er det kun selve tjenesteydelsens oprindelse, der er relevant i det foreliggende tilfælde.

30 For det andet må det konstateres, at den franske ordning for fjernsynsreklame forfølger et mål til beskyttelse af den offentlige sundhed i henhold til traktatens artikel 56, stk. 1, således som generaladvokaten har redegjort for i punkt 69 i forslaget til afgørelse. Foranstaltninger, som begrænser mulighederne for at reklamere for alkoholholdige drikkevarer og således er et led i bekæmpelsen af alkoholmisbrug, tilgodeser derfor hensyn vedrørende den offentlige sundhed (dom af 10.7.1980, sag 152/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2299, præmis 17, dommen i sagen Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía, præmis 15, og dom af 8.3.2001, sag C-405/98, Gourmet International Products, Sml. I, s. 1795, præmis 27).

31 For det tredje må det også konstateres, at den franske ordning for fjernsynsreklame er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, som ordningen forfølger. Desuden går ordningen ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Denne ordning begrænser således de situationer, hvor reklameskilte for alkoholholdige drikkevarer vises i fjernsynet, og kan derfor

hindre udsendelse af sådanne meddelelser, hvorved der bliver færre tilfælde, hvor tv-seere påvirkes til forbrug af alkoholholdige drikkevarer.

32 Herved kan de argumenter, som Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har anført til støtte for, at ordningen er uforholdsmæssig, ikke lægges til grund.

33 For så vidt angår argumentet om, at den franske ordning for fjernsynsreklame er inkonsekvent, idet den kun finder anvendelse på alkoholholdige drikkevarer, hvis alkoholindhold er højere end 1,2%, kun vedrører reklamer på tv og ikke gælder for tobaksreklamer, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål (jf. dommen i sagen Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía, præmis 16).

34 Med hensyn til argumentet om, at ordningen i praksis medfører, at hele sportsarrangementer ikke kan udsendes, selv om der findes mindre indgribende foranstaltninger, som gør det muligt at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed, må det konstateres — af de grunde, som generaladvokaten har anført i punkt 103 og 104 i forslaget til afgørelse, vedrørende dels de tekniske midler, der står til rådighed i dag, dels de store omkostninger, som er forbundet hermed — at der for tiden ikke findes mindre indgribende foranstaltninger, som gør det muligt at udelukke eller skjule indirekte reklame for alkoholholdige drikkevarer som følge af, at der kan ses reklameskilte i tv under retransmissionen af sportsbegivenheder. Da reklamerne kun optræder på skærmen sporadisk og i få sekunder, er det hverken muligt at kontrollere indholdet eller at indsætte advarsler om de farer, som er forbundet med overdreven nydelse af alkohol, samtidig med at reklamerne kan ses på skærmen.

35 For så vidt angår argumentet om, at den franske ordning for fjernsynsreklame indebærer, at fjernsynsreklame for alkoholholdige drikkevarer er tilladt, når det franske publikum, i absolutte tal, er meget stort (multinationale begivenheder), mens sådan reklame er forbudt, når det franske publikum er mindre (binationale begivenheder), er det tilstrækkeligt at konstatere, at da forbuddet er begrænset til indirekte reklame, som udsendes under retransmissionen af sportsbegivenheder, der i særdeleshed henvender sig til det franske publikum, og hvor reklamen derfor særligt kan rette sig til dette publikum, kan ordningen kun være mindre skadelig for den frie udveksling af tjenesteydelser og følgelig stå mere i forhold til det mål, der forfølges.

36 Tilsvarende gælder for argumentet om, at den franske ordning for fjernsynsreklame i praksis kun anvendes på reklame for alkoholholdige drikkevarer, som markedsføres i Frankrig. Da det omtvistede forbud således er begrænset til reklame for produkter, som markedsføres i Frankrig, hvorved forbuddets anvendelsesområde indskrænkes, bliver hindringen for den frie udveksling af tjenesteydelser af mindre omfang og står følgelig mere i forhold til det mål, der forfølges.

37 Med hensyn til argumentet om, at reklame for alkoholholdige drikkevarer er tilladt i nogle medlemsstater, skal det bemærkes, at som generaladvokaten har fremhævet i punkt 106 i forslaget til afgørelse, indebærer den omstændighed, at en medlemsstat har udstedt mindre strenge regler end en anden, ikke, at reglerne i denne anden medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål (dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 51).

38 Med hensyn til det argument, hvormed det gøres gældende, at anvendelsen af den franske reklameordning kan medføre dobbeltkontrol i det omfang, der allerede udøves kontrol i medfør af de ordninger, som finder anvendelse i andre

medlemsstater, skal det bemærkes, at som generaladvokaten har konstateret i punkt 105 i forslaget til afgørelse, vil en sportsbegivenhed kunne retransmitteres i Frankrig, uden at det er nødvendigt at udøve kontrol, hvis den medlemsstat, hvor sportsbegivenheden afholdes, forbyder udsendelse af billeder, som viser skilte, der reklamerer for alkohol. Hvis der derimod ikke gælder et sådant forbud i den medlemsstat, hvor begivenheden afholdes, vil den kontrol, der udøves af de franske myndigheder, være den eneste.

39 Hvad endelig angår argumentet om, at nogle af bestemmelserne i den franske ordning er tvetydige, er det tilstrækkeligt at konstatere under henvisning til de grunde, som generaladvokaten har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse, at disse bestemmelser er tilstrækkeligt klare og præcise. Til brug for de berørte tv-selskaber afgrænser den omhandlede ordning for fjernsynsreklame med tilstrækkelig præcision de tilfælde, hvor retransmission af sportsbegivenheder er forbudt.

40 Det fremgår af samtlige de ovenfor nævnte bemærkninger, at det eneste anbringende, som Kommissionen har anført til støtte for sit søgsmål, herefter ikke kan tiltrædes, og følgelig bør Den Franske Republik frifindes.

Sagens omkostninger

41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Det Forenede Kongerige sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

1) **Den Franske Republik frifindes.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

3) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Skouris	Jann	Rosas
Gulmann	Puissochet	Cunha Rodrigues
Schintgen	von Bahr	Silva de Lapuerta

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 2004.

R. Grass	V. Skouris
Justitssekretær	Præsident