ARREST VAN HET HOF (grote kamer)

13 juli 2004 *

In zaak C-262/02,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Lier als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door K. Manji als gemachtigde, bijgestaan door K. Beal, barrister,

interveniënt,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en R. Loosli-Surrans als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door de televisie-uitzending in Frankrijk door Franse televisiezenders van sportevenementen die in andere lidstaten plaatsvinden, afhankelijk te stellen van de voorafgaande weglating van reclame voor alcoholhoudende dranken, de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann (rapporteur), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet en J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresidenten, R. Schintgen, S. von Bahr en R. Silva de Lapuerta, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 25 november 2003, waarbij de Commissie was vertegenwoordigd door H. van Lier en W. Wils als gemachtigde; de Franse Republiek door G. de Bergues en R. Loosli-Surrans, en het Verenigd Koninkrijk door K. Manji, bijgestaan door P. Harris, barrister,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 maart 2004,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 juli 2002, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek, door de televisie-uitzending in Frankrijk door Franse televisiezenders van sportevenementen die in andere lidstaten plaatsvinden, afhankelijk te stellen van de voorafgaande weglating van reclame voor alcoholhoudende dranken, de krachtens artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het rechtskader

De materiële bepalingen

2 Loi n° 91-32 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (wet inzake de strijd tegen het roken en het alcoholisme) van 10 januari 1991, de zogenoemde „wet-‚Evin'" (*JORF* van 12 januari 1991, blz. 615; hierna: „wet-Evin"), heeft de artikelen L. 17 tot en met L. 21 van de Code des débits de boissons (wetboek inzake de drankgelegenheden) gewijzigd, die reclame voor bepaalde alcoholhoudende dranken, te weten deze met een alcoholgehalte van meer dan 1,2°, aan banden leggen.

3 Volgens deze bepalingen is rechtstreekse of indirecte televisiereclame voor alcoholhoudende dranken verboden en dat verbod wordt bevestigd in artikel 8 van decreet nr. 92-280 van 27 maart 1992, vastgesteld ter uitvoering van artikel 27 van de wet van 30 september 1986 inzake de communicatievrijheid, en houdende algemene beginselen betreffende de regeling inzake reclame en sponsoring (*JORF* van 28 maart 1992, blz. 4313).

4 Andere vormen van reclame zijn daarentegen wel toegestaan krachtens de Franse regeling. Het is bijvoorbeeld toegestaan reclame voor alcoholhoudende dranken te maken in de geschreven pers, op de radio (behalve op bepaalde tijdstippen) of op affiches en uithangborden, daaronder begrepen reclameborden in sportstadions enz.

5 Een inbreuk op de wet-Evin vormt naar Frans strafrecht een „wanbedrijf".

De procedureregels

6 Volgens artikel 42, eerste alinea, van loi n° 86-1067 relative à la liberté de communication (wet inzake de communicatievrijheid) van 30 september 1986, de zogenoemde „wet-Léotard" (*JORF* van 1 oktober 1986, blz. 11755), is het de taak van de Conseil supérieur de l'audiovisuel (Hoge Raad voor het mediabestel; hierna: „CSA"), toe te zien op de toepassing van de wet-Evin. In deze context kan de CSA de distributeurs van televisiediensten aanmanen hun verplichtingen na te komen en hun administratieve sancties opleggen ingeval zij de gestelde voorwaarden niet vervullen. Bovendien kan de CSA elke door deze distributeurs gepleegde inbreuk ter kennis van het openbaar ministerie brengen.

De uitvoeringsbepalingen

7 In 1995 hebben de Franse autoriteiten, te weten de CSA en het ministerie van Jeugdzaken en Sport, en de Franse televisiezenders een gedragscode opgesteld die is bekendgemaakt in het *Bulletin officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports.* Deze gedragscode bevat een uitlegging van de regels van de wet-Evin met betrekking tot de toepassing ervan op de televisie-uitzending van sportevenementen die in het buitenland plaatsvinden (dit wil zeggen rechtstreekse uitzendingen of doorgiftes), tijdens welke reclame voor alcoholhoudende dranken te zien is, bijvoorbeeld op reclameborden of op de sporttruitjes, en die bijgevolg indirecte televisiereclame voor alcoholhoudende dranken in de zin van voornoemde wet kunnen bevatten.

8 In deze gedragscode, die juridisch niet afdwingbaar is, wordt bepaald dat voor binationale evenementen die in het buitenland plaatsvinden (in deze code „andere evenementen" genoemd), de Franse zenders alsmede elke andere aan de Franse wet onderworpen partij (hierna gezamenlijk: „Franse zenders"), die zelf geen vat hebben op de wijze waarop de opnames worden gemaakt, alle beschikbare middelen moeten inzetten om te voorkomen dat handelsmerken van alcoholhoudende dranken op het televisiescherm te zien zijn. Zo moet de Franse zender, wanneer hij de doorgifterechten verkrijgt, zijn buitenlandse partners informeren over de eisen van de Franse wetgeving en over de regels van deze gedragscode. Ook moet deze zender, voorzover materieel mogelijk en vóór de uitzending van het sportevenement, bij de houder van de doorgifterechten navraag doen over de reclame die op de plaats van het gebeuren te zien zal zijn. Ten slotte moet deze zender de beschikbare technische procédés aanwenden om te voorkomen dat reclameborden voor alcoholhoudende dranken op het televisiescherm te zien zijn.

9 Bij multinationale evenementen die in het buitenland plaatsvinden, kan de Franse zenders daarentegen niet worden verweten dat zij gedogen dat reclame op het televisiescherm te zien is, wanneer zij beelden uitzenden waarvan zij de opnamevoorwaarden niet zelf hebben bepaald.

10 In de ten tijde van het onderhavige geding vigerende versie van de gedragscode werden multinationale evenementen gedefinieerd als evenementen „waarvan de beelden in een groot aantal landen worden doorgegeven en niet kunnen worden geacht hoofdzakelijk voor het Franse publiek bestemd te zijn". Binationale evenementen werden gedefinieerd als „andere evenementen die in het buitenland plaatsvinden, dan die welke in het vorige geval zijn genoemd, wanneer de doorgifte specifiek voor het Franse publiek is bestemd".

11 Volgens de stukken heeft de CSA, naast de opstelling van de gedragscode, bij de Franse zenders stappen gedaan om te verkrijgen dat zij als voorwaarde stellen dat geen reclameborden voor alcoholhoudende dranken worden geplaatst, of dat zij gewoon volledig afzien van de doorgifte van het betrokken evenement. In ten minste een geval heeft de CSA zelfs het openbaar ministerie verzocht, een Franse zender te vervolgen. Sinds de vaststelling van deze code heeft de CSA echter nog maar een keer, in oktober 1996, tegen een dergelijke zender geageerd.

De precontentieuze procedure

12 Na de Franse Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, heeft de Commissie deze lidstaat op 21 november 1996 een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij erop wees dat het verbod op televisiereclame voor in Frankrijk verhandelde alcoholhoudende dranken in de vorm van indirecte televisiereclame die ontstaat doordat op het scherm reclameborden te zien zijn bij de doorgifte van binationale sportevenementen die in andere lidstaten plaatsvinden, volgens haar onverenigbaar is met het vrij verrichten van diensten. Deze lidstaat werd ook verzocht, de maatregelen te nemen die nodig zijn om aan dat met redenen omkleed advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden vanaf de kennisgeving ervan.

13 Vervolgens hebben de Commissie en de Franse autoriteiten hun gesprekken voortgezet en deze laatste hebben de gedragscode op verschillende punten aangepast.

14 Omdat de Commissie evenwel tot de vaststelling was gekomen dat er praktische problemen bij de uitvoering van de wet-Evin bleven bestaan, en dat de door de Franse autoriteiten voorgestelde wijzigingen daarvoor geen oplossing konden bieden, heeft zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld.

15 Bij beschikking van de president van het Hof van 3 december 2002 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland overeenkomstig artikel 37, eerste alinea, van het Statuut-EG van het Hof van Justitie en artikel 93, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

Het beroep

16 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie een enkel middel aan, te weten onverenigbaarheid met artikel 59 van het Verdrag van het Franse verbod op televisiereclame voor in Frankrijk verhandelde alcoholhoudende dranken in de vorm van indirecte televisiereclame die ontstaat doordat op het scherm reclameborden te zien zijn bij de doorgifte van binationale sportevenementen die in andere lidstaten plaatsvinden (hierna: „betrokken televisiereclameregeling").

Argumenten van partijen

17 De Commissie en de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen dat artikel 59 van het Verdrag zich verzet tegen de Franse televisiereclameregeling.

18 Deze regeling beperkt immers het vrij verrichten van reclamediensten en van diensten bestaande in de uitzending van televisieprogramma's.

19 Ook al kan deze regeling in beginsel gerechtvaardigd zijn om redenen verband houdend met de bescherming van de volksgezondheid, zoals voortvloeit uit artikel 56, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46, lid 1, EG), juncto artikel 66 ervan (thans artikel 55 EG), dan nog is zij onevenredig.

20 De Franse regering voert daarentegen aan dat de Franse televisiereclameregeling niet in strijd is met artikel 59 van het Verdrag.

21 Zelfs indien deze regeling een beperking in de zin van artikel 59 van het Verdrag bevat, is zij immers in ieder geval gerechtvaardigd ter bescherming van de volksgezondheid en uit hoofde van de noodzaak, te voorkomen dat de geldende regeling wordt omzeild. De Franse regering stelt ook dat een dergelijke regeling evenredig is met de nagestreefde doelstellingen.

Beoordeling door het Hof

22 Artikel 59 van het Verdrag eist de opheffing van iedere beperking van het vrij verrichten van diensten — ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt of anders belemmert (zie in die zin de arresten van 25 juli 1991, Säger, C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12, en 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 33). Bovendien komt de vrijheid van dienstverrichting zowel de dienstverrichter als de ontvanger van de dienst ten goede (zie in die zin arrest van 31 januari 1984, Luisi en Carbone, 286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 16).

23 Het vrij verrichten van diensten kan echter, indien er geen communautaire harmonisatiemaatregelen bestaan, worden beperkt door nationale regelingen die gerechtvaardigd zijn om een van de redenen genoemd in artikel 56, lid 1, van het Verdrag, gelezen in samenhang met artikel 66 ervan, of om dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arrest van 6 november 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Jurispr. blz. I-13031, punt 60).

24 In deze context staat het aan de lidstaten te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt. Zij moeten hierbij echter binnen de in het Verdrag aangegeven grenzen blijven en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen (zie arrest van 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivía, C-1/90 en C-176/90, Jurispr. blz. I-4151, punt 16), ingevolge hetwelk de genomen maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie met name arrest Säger, reeds aangehaald, punt 15; arrest van 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 35; arrest Corsten, reeds aangehaald, punt 39, en arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 33).

25 Aangezien op dat vlak geen communautaire harmonisatieregelen bestaan, moeten in casu voor de beoordeling van de gegrondheid van het door de Commissie aangevoerde middel achtereenvolgens drie punten worden onderzocht: het bestaan van een beperking in de zin van artikel 59 van het Verdrag, de aanwezigheid van een van de in artikel 56, lid 1, van het Verdrag, juncto artikel 66 ervan, bedoelde rechtvaardigingsgronden voor de Franse televisiereclameregeling en de evenredigheid van deze regeling.

26 In de eerste plaats staat vast dat de Franse televisiereclameregeling een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 van het Verdrag vormt. Deze regeling beperkt immers het vrij verrichten van reclamediensten, doordat de eigenaars van reclameborden reclame voor alcoholhoudende dranken preventief moeten weigeren ingeval de mogelijkheid bestaat dat het sportevenement in Frankrijk wordt uitgezonden. Bovendien belet deze regeling het verrichten van diensten bestaande in de uitzending van televisieprogramma's. De Franse zenders moeten immers de doorgifte weigeren van sportevenementen tijdens welke borden met reclame voor in Frankrijk verhandelde alcoholhoudende dranken te zien zullen zijn. Daarnaast kunnen de organisatoren van sportevenementen die buiten Frankrijk plaatsvinden, de doorgifterechten niet aan de Franse zenders verkopen ingeval de mogelijkheid bestaat dat tijdens de uitzending van de televisieprogramma's over dergelijke evenementen indirecte televisiereclame voor dergelijke alcoholhoudende dranken te zien is.

27 In dit verband faalt het betoog van de Franse regering ter ondersteuning van haar stelling dat de betrokken regeling geen „beperking" in de zin van artikel 59 van het Verdrag vormt.

28 Hoewel het technisch mogelijk is beelden te maskeren en alleen de borden met reclame voor alcoholhoudende dranken aan het oog te onttrekken, brengt het

gebruik van dergelijke technieken voor de Franse zenders echter hoge extra kosten mee, zoals de Franse regering ter terechtzitting overigens heeft erkend.

29 Met betrekking tot het argument dat de betrokken Franse televisiereclameregeling op niet-discriminatoire wijze niet alleen voor de in Frankrijk gefabriceerde alcoholhoudende dranken geldt, maar ook voor alcoholhoudende dranken uit andere landen die in Frankrijk worden verhandeld, volstaat het eraan te herinneren dat in het kader van het vrij verrichten van diensten in het concrete geval alleen de herkomst van de betrokken dienst relevant kan zijn.

30 In de tweede plaats staat vast dat de Franse televisiereclameregeling een met de bescherming van de volksgezondheid verband houdende doelstelling in de zin van artikel 56, lid 1, van het Verdrag nastreeft, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie heeft uiteengezet. Maatregelen die de mogelijkheden van reclame voor alcoholhoudende dranken beperken om het alcoholisme te bestrijden, zijn immers in overeenstemming met het streven de volksgezondheid te beschermen (zie arrest van 10 juli 1980, Commissie/Frankrijk, 152/78, Jurispr. blz. 2299, punt 17; arrest Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivía, reeds aangehaald, punt 15, en arrest van 8 maart 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Jurispr. blz. I-1795, punt 27).

31 In de derde plaats staat vast dat de Franse televisiereclameregeling geschikt is om het met de bescherming van de volksgezondheid verband houdende doel te verwezenlijken. Bovendien gaat deze regeling niet verder dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Deze regeling beperkt immers het aantal situaties waarin borden met reclame voor alcoholhoudende dranken op televisie te zien zijn, en

daardoor kan de verspreiding van dergelijke berichten worden beperkt, met als gevolg dat de televisiekijkers minder stimulansen tot het verbruik van alcoholhoudende dranken krijgen.

32 In dit verband faalt het betoog van de Commissie en het Verenigd Koninkrijk ter ondersteuning van hun stelling dat deze regeling onevenredig is.

33 Ten slotte behoeft op het argument dat de Franse televisiereclameregeling onsamenhangend is omdat zij alleen voor dranken met een alcoholgehalte van meer dan 1,2° geldt, en alleen van toepassing is op televisiereclame en niet op tabaksreclame, slechts te worden geantwoord dat het aan de lidstaten staat te beslissen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt (zie arrest Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivía, reeds aangehaald, punt 16).

34 Aangaande het argument dat de betrokken regeling in de praktijk tot gevolg heeft dat hele evenementen niet kunnen worden uitgezonden hoewel er minder verstrekkende maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid bestaan, moet worden vastgesteld dat, om de door de advocaat-generaal in de punten 103 en 104 van zijn conclusie genoemde redenen, er, gelet op de thans beschikbare technische middelen en de buitensporig hoge kostprijs ervan, momenteel geen minder verstrekkende maatregel bestaat om indirecte televisiereclame voor alcoholhoudende dranken die ontstaat doordat bij de doorgifte van sportevenementen reclameborden zichtbaar zijn, uit te sluiten of aan het oog te onttrekken. Aangezien deze reclame slechts sporadisch en gedurende enkele seconden op het televisiescherm verschijnt, is het niet mogelijk de inhoud ervan te controleren of samen met de televisieboodschap op het scherm een waarschuwing tegen het gevaar van overmatig alcoholverbruik in te voegen.

35 Met betrekking tot het argument dat uit de Franse televisiereclameregeling voortvloeit dat televisiereclame voor alcoholhoudende dranken is toegestaan tijdens uitzendingen met een — in absolute cijfers — zeer hoge kijkdichtheid in Frankrijk (multinationale evenementen), doch verboden is tijdens uitzendingen met een minder hoge kijkdichtheid (binationale evenementen), behoeft enkel te worden vastgesteld dat deze regeling, doordat het verbod is beperkt tot indirecte reclame bij de doorgifte van sportevenementen die specifiek voor het Franse publiek zijn bestemd en waarbij de reclame dus alleen dat publiek als specifieke doelgroep kan hebben, de maatregel alleen maar minder belemmerend voor het vrij verrichten van diensten en bijgevolg meer evenredig met het beoogde doel kan maken.

36 Hetzelfde geldt voor het argument dat de betrokken Franse televisiereclameregeling in de praktijk slechts wordt toegepast op reclame voor in Frankrijk verhandelde alcoholhoudende dranken. Doordat het verbod is beperkt tot reclame voor in Frankrijk verhandelde producten en de werkingssfeer van dat verbod dus beperkt is, wordt de belemmering van het vrij verrichten van diensten kleiner en bijgevolg meer evenredig met het beoogde doel.

37 Aangaande het argument dat in bepaalde lidstaten reclame voor alcoholhoudende dranken is toegestaan, moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in punt 106 van zijn conclusie heeft toegelicht, het feit dat in een lidstaat minder strikte regels gelden dan in een andere, niet betekent dat deze laatste onevenredig zijn (arrest van 10 mei 1995, Alpine Investments, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 51).

38 Met betrekking tot het argument dat de toepassing van de Franse reclameregeling en de controles die in een andere lidstaat in het kader van de aldaar geldende procedures zijn uitgevoerd, elkaar kunnen overlappen, zij opgemerkt dat, zoals de

advocaat-generaal in punt 105 van zijn conclusie heeft geconstateerd, wanneer de lidstaat waar het sportevenement plaatsvindt, de uitzending van beelden met reclameborden voor alcoholhoudende dranken verbiedt, dat evenement in Frankrijk kan worden uitgezonden zonder dat controles noodzakelijk zijn. Wanneer daarentegen in de lidstaat waar dat evenement plaatsvindt, geen dergelijk verbod bestaat, wordt alleen een controle door de Franse autoriteiten uitgevoerd.

39 Aangaande het argument dat sommige bepalingen van deze regeling vaag zijn, behoeft slechts te worden vastgesteld dat, om de redenen die de advocaat-generaal in punt 91 van zijn conclusie heeft aangegeven, de betrokken bepalingen voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn. De betrokken televisiereclameregeling omschrijft immers met een voor de betrokken zenders voldoende nauwkeurigheid in welke gevallen de doorgifte van sportevenementen verboden is.

40 Uit het voorgaande volgt dat het enige middel dat de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aanvoert, moet worden afgewezen en dat het beroep derhalve moet worden verworpen.

Kosten

41 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Franse Republiek te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dat reglement, draagt het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.

3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn eigen kosten draagt.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juli 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris