DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 13 juli 2004*

I mål C-262/02,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. van Lier, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av K. Manji, i egenskap av ombud, biträdd av K. Beal, barrister,

intervenient,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och R. Loosli-Surrans, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 i ändrad lydelse), genom att föreskriva att reklam för alkoholhaltiga drycker på förhand måste ha avlägsnats som villkor för att de franska TV-kanalerna skall få sända idrottsevenemang som äger rum i andra medlemsstater,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann (referent), A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet och J.N, Cunha Rodrigues samt domarna R. Schintgen, S. von Bahr och R. Silva de Lapuerta,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 25 november 2003 av: kommissionen, företrädd av H. van Lier och W. Wils, i egenskap av ombud, Republiken Frankrike, förterädd av G. de Bergues och R. Loosli-Surrans, och Förenade kungariket, företrätt av K. Manji, biträdd av P. Harris, barrister,

och efter att den 11 mars 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 juli 2002, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse), genom att föreskriva att reklam för alkoholdrycker på förhand måste ha avlägsnats som villkor för att de franska TV-kanalerna i Frankrike skall få sända idrottsevenemang som äger rum i andra medlemsstater.

Tillämpliga bestämmelser

Materiella bestämmelser

2 Den franska loi n° 91-32 du 10 janvier 1991, relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, även kallad Evinlagen (lag av den 10 januari 1991 om bekämpning av tobaksberoende och alkoholism, (JORF av den 12 januari 1991. s. 6615, nedan kallad Evinlagen), innebar bland annat en ändring av artiklarna L. 17–L. 21 i code des débits de boissons (lagen om alkoholförsäljning) som begränsar möjligheten att göra reklam för vissa alkoholhaltiga drycker, det vill säga drycker med en alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent.

3 Av dessa bestämmelser följer att direkt eller indirekt TV-reklam för alkoholhaltiga drycker är förbjudet. Detta förbud upprepas dessutom i artikel 8 du décret n° 92-280, du 27 mars 1992, pris pour l'application de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant le régime applicable à la publicité et au parrainage (dekret nr 92-280 av den 27 mars 1992 om tillämpning av artikel 27.1 i lagen av den 30 september 1986 om kommunikationsfriheten och om allmänna principer rörande de tillämpliga bestämmelserna om reklam och sponsring) (JORF av den 28 mars 1992, s. 4313).

4 Andra former av reklam är däremot tillåtna enligt fransk lagstiftning. Det är till exempel tillåtet att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i press, i radio (med undantag för vissa tider) eller i form av affischer eller plakat inklusive skyltar uppsatta runt idrottsanläggningar med mera.

5 Ett åsidosättande av Evinlagen utgör ett "brott" enligt fransk straffrätt.

Förfaranderegler

6 Enligt artikel 42 första stycket i loi n° 86-1067, du 30 septembre 1986, relative à la liberté de communication, även kallad Léotardlagen (lag av den 30 september 1986 om kommunikationsfrihet (JORF av den 1 oktober 1986, s. 11755), åligger det rådet för audiovisuella frågor (nedan kallat CSA) att övervaka tillämpningen av Evinlagen. CSA kan i detta hänseende uppmana distributörer av TV-tjänster att respektera de skyldigheter som åligger dem och om de inte uppfyller de krav som ställs på dem kan CSA vidta administrativa sanktionsåtgärder mot dem. CSA kan dessutom anmäla alla brott som begås av dessa distributörer till Republikens allmänna åklagarmyndighet.

Tillämpningsföreskrifter

7 1995 utarbetade de franska myndigheterna, det vill säga CSA samt ministeriet för ungdom och idrott, och de franska TV-kanalerna en förfarandekodex, offentliggjord i *Bulletin Officiel du ministère de la Jeunesse et des Sports*, innefattande regler för hur bestämmelserna i Evinlagen skall tolkas vad gäller deras tillämpning på TV-sändningar av sportevenemang som äger rum utomlands (det vill säga direkta sändningar eller återutsändningar) under vilka reklam för alkoholhaltiga drycker visas, till exempel på reklamskyltar eller på idrottsutövarnas dräkter och vilka följaktligen kan innehålla indirekt TV-reklam för alkoholhaltiga drycker i den mening som avses i denna lag.

8 I förfarandekodexen, som inte är juridiskt bindande, anges att vid binationella evenemang som äger rum utomlands — vilka i kodexen kallas "andra evenemang" — skall de franska programföretagen, liksom alla andra som omfattas av den franska lagen (nedan kallade de franska programföretagen), som inte kontrollerar upptagningen, vidta alla tänkbara åtgärder för att förhindra att det i en TV-sändning förekommer kommersiella varumärken för alkoholhaltiga drycker. Det franska programföretaget skall i samma stund som det erhåller rätten till återutsändning underrätta sina utländska avtalsparter om de krav som har fastställts i den franska lagstiftningen och om bestämmelserna i den ifrågavarande kodexen. Programföretaget skall dessutom — beroende på företagets faktiska möjligheter att göra detta och före sändningen av idrottsevenemanget — begära information från dem som innehar sändningsrättigheterna om vilken reklam som förekommer på den plats där evenemanget äger rum. Slutligen skall programföretaget använda de tekniska möjligheter som finns för att undvika att man i TV åskådliggör reklamskyltar för alkoholdrycker.

9 Däremot vid multinationella evenemang som äger rum utomlands, kan de franska programföretagen inte misstänkas för eftergivenhet vad gäller reklam som visas på TV-skärmen när de sänder bilder som de inte kan kontrollera upptagningen av.

10 I förfarandekodexen, i den version som är tillämplig i förevarande mål, definieras multinationella evenemang som sådana "vilkas bilder som återutsänds i ett stort antal länder inte kan anses vara särskilt riktade till den franska publiken". Binationella evenemang definieras som "andra evenemang som äger rum utomlands som inte avses i det föregående fallet när återutsändningen är särskilt riktad till den franska publiken".

11 CSA har utöver antagandet av förfarandekodexen vidtagit åtgärder för att de franska programföretagen skall kräva att reklamskyltar för alkoholhaltiga drycker försvinner. I åtminstone ett fall har CSA till och med anmält ett ärende till åklagarmyndigheten för att denna skulle väcka åtal mot ett programföretag. Sedan CSA antog förfarandekodexen har emellertid det endast vidtagit en enda åtgärd mot ett programföretag och det skedde i oktober 1996.

Det administrativa förfarandet

12 Efter det att Republiken Frankrike beretts tillfälle att inkomma med yttrande, tillställde kommissionen genom skrivelse av den 21 november 1996 den nämnda medlemsstaten ett motiverat yttrande. Kommissionen ifrågasatte i detta yttrande huruvida förbudet mot TV-reklam för alkoholhaltiga drycker, i den mån det rör sig om TV-reklam som visas på TV-skärmen under återutsändningar av binationella idrottsevenemang som äger rum i andra medlemsländer, strider mot friheten att tillhandahålla tjänster. Kommissionen anmodade Republiken Frankrike att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma detta.

13 Efter en fortsatt skriftväxling mellan kommissionen och de franska myndigheterna har de sistnämnda antagit olika ändringar av förfarandekodexen.

14 Då kommissionen emellertid ansåg att det fortfarande fanns praktiska problem med tillämpningen av Evinlagen och att de ändringar som hade föreslagits av de franska myndigheterna inte kunde lösa dessa problem, väckte kommissionen förevarande talan om fördragsbrott.

15 Genom domstolens ordförandes beslut av den 3 december 2002 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, enligt artikel 37.1 i EG-stadgan för domstolen och artikel 93.1 i rättegångsreglerna, att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Förevarande talan

16 Till stöd för sin talan har kommissionen endast åberopat att den franska regleringen avseende TV-reklam som innebär ett förbud mot TV-reklam för alkoholhaltiga drycker som saluförs i Frankrike, i den mån det rör sig om indirekt TV-reklam som visas på TV-skärmen under återutsändningar av binationella idrottsevenemang som äger rum i andra medlemsländer (nedan kallat den ifrågasatta regleringen avseende TV-reklam), strider mot artikel 59 i fördraget.

Parternas argument

17 Kommissionen och Förenade kungarikets regering har gjort gällande att artikel 59 i fördraget utgör hinder för den franska regleringen avseende TV-reklam.

18 Ifrågavarande reglering medför nämligen inskränkningar i friheten att tillhandahålla reklamtjänster och TV-sändningstjänster.

19 Även om en sådan reglering i princip kan vara berättigad med hänvisning till skyddet för folkhälsan, vilket också medges i artikel 56.1 i EG-fördraget (nu artikel 46.1 EG i ändrad lydelse) jämförd med artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG), är emellertid en sådan reglering oproportionerlig.

20 Den franska regeringen har däremot anfört att den franska regleringen avseende TV-reklam inte strider mot artikel 59 i fördraget.

21 Även om den i målet aktuella regleringen utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 59 i fördraget är den i vart fall berättigad på grund av skäl som avser skydd för folkhälsan och nödvändigheten av att den tillämpliga regleringen inte kringgås. Den franska regeringen har dessutom anfört att den aktuella regleringen är proportionerlig i förhållande till de syften som eftersträvas.

Domstolens bedömning

22 Enligt artikel 59 i fördraget skall all inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster avskaffas, även om denna inskränkning utan åtskillnad är tillämplig på inhemska företag och på företag från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster när den kan innebära att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 12, och av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten, REG 2000, s. 7919, punkt 33). Dessutom omfattar friheten att tillhandahålla tjänster såväl den som förmedlar tjänster som den som mottar dessa (se, i detta avseende, dom av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone, REG 1984, s. 377, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473).

23 I avsaknad av harmoniseringsåtgärder på gemenskapsnivå kan emellertid friheten att tillhandahålla tjänster inskränkas genom nationella bestämmelser, om de är berättigade av de skäl som anges i artikel 56.1 i fördraget (nu artikel 46.1 EG i ändrad lydelse) jämförd med artikel 66 i detsamma (nu artikel 55 EG) eller på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset (se, i detta avseende, dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl., REG 2003, s. I-13031, punkt 60).

24 Det ankommer på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet för folkhälsan skall vara och hur det skall säkerställas. De får emellertid bara göra detta inom de gränser som fastställs genom fördraget, och de måste särskilt iaktta proportionalitetsprincipen (se dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivía, REG 1991, s. I-4151, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 11, s. 373), som förutsätter att de antagna åtgärderna är ägnade att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas med dem och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Säger, punkt 15, dom av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., REG 1999, s. I-8453, punkt 35, domen i det ovannämnda målet Corsten, punkt 39, och dom av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite Digital, REG 2002, s. I-607, punkt 33).

25 Eftersom det inte antagits några harmoniseringsåtgärder på gemenskapsnivå inom det aktuella området, skall domstolen, vid prövningen av kommissionens talan, i tur och ordning bedöma följande tre frågor, nämligen huruvida det föreligger en inskränkning i den mening som avses i artikel 59 i fördraget, huruvida den ifrågasatta franska regleringen avseende TV-reklam kan anses vara berättigad med hänsyn till artikel 56.1 i fördraget jämförd med artikel 66 i samma fördrag och huruvida regleringen är proportionerlig.

26 Domstolen konstaterar för det första att den franska regleringen avseende TV-reklam utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget. Dessa bestämmelser innebär nämligen dels en inskränkning av friheten att tillhandahålla reklamtjänster, eftersom ägarna av reklamskyltarna i förebyggande syfte måste avböja all reklam för alkoholhaltiga drycker när ett idrottsevenemang kan komma att återutsändas i Frankrike. Dels utgör denna reglering ett hinder för tillhandahållandet av TV-sändningstjänster. De franska programföretagen måste nämligen avböja all återutsändning av sådana idrottsevenemang under vilka det kan visas reklamskyltar för alkoholhaltiga drycker som saluförs i Frankrike. Organisatörer av idrottsevenemang som äger rum utanför Frankrike kan dessutom inte sälja rättigheterna till återutsändning till franska programföretag när sändningen av TV-program som avser sådana evenemang kan innehålla indirekt TV-reklam för de nämnda alkoholhaltiga dryckerna.

27 Den franska regeringens argument att regleringen i fråga inte skall anses vara en "inskränkning" i den mening som avses i artikel 59 i fördraget skall därför inte godtas.

28 Även om det är riktigt att det finns tekniska möjligheter att maskera bilderna för att på ett riktat sätt dölja skyltarna med reklam för alkoholhaltiga drycker, skulle

användandet av en sådan teknik emellertid medföra ytterligare kostnader för de franska programföretagen, vilket den franska regeringen också har medgett under förhandlingen.

29 Beträffande argumentet, att den ifrågasatta franska regleringen avseende TV-reklam tillämpas på ett icke diskriminerande sätt inte bara på alkoholhaltiga drycker framställda i Frankrike utan även på drycker med annat ursprung när de saluförs i Frankrike, är det tillräckligt att konstatera att inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster är det endast den berörda tjänstens ursprung som kan vara av betydelse i förevarande fall.

30 Det kan vidare konstateras att den franska regleringen avseende TV-reklam har som syfte att skydda folkhälsan i den mening som avses i artikel 56.1 i fördraget, vilket också generaladvokaten har anfört i punkt 69 i sitt förslag till avgörande. Bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan (se dom av den 10 juli 1980 i mål 152/78, kommissionen mot Frankrike, REG 1980, s. 2299, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivía, punkt 15, och dom av den 8 mars 2001 i mål C-405/98, Gourmet International Products, REG 2001, s. I-1795, punkt 27).

31 Det kan också konstateras att den franska regleringen avseende TV-reklam är ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte avseende skydd för folkhälsan som eftersträvas genom regleringen. Bestämmelserna går dessutom inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Den ifrågavarande regleringen begränsar nämligen de situationer under vilka reklamskyltar för alkoholhaltiga drycker kan

komma att visas i TV och därigenom kan den begränsa sändningen av dessa meddelanden och därmed minska antalet tillfällen då TV-tittaren uppmanas att dricka alkoholhaltiga drycker.

32 De argument som framställts av kommissionen och av Förenade kungarikets regering för att visa att regleringen i fråga är oproportionerlig kan därför inte godtas.

33 Vad gäller argumentet att den franska regleringen avseende TV-reklam skulle vara motsägelsefull, eftersom den endast är tillämplig på alkoholhaltiga drycker med en alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent, att den endast avser TV-reklam och inte tobaksreklam, är det tillräckligt att erinra om att det ankommer på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet av folkhälsan skall vara och hur det skall säkerställas (se domen i det ovannämnda målet Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivía, punkt 16).

34 Vad gäller argumentet att regleringen i fråga i praktiken medför att hela evenemang inte kan sändas, trots att det finns mindre ingripande åtgärder för att skydda folkhälsan, skall det fastställas, av de skäl som generaladvokaten har anfört i punkterna 103–104 i sitt förslag till avgörande, att med hänsyn till dels den teknik som finns tillgänglig i dagsläget, dels de extra kostnader som den medför, att det för närvarande inte finns några mindre ingripande åtgärder som gör det möjligt att dölja indirekt TV-reklam för alkoholhaltiga drycker som visas på TV-skärmen till följd av att reklamskyltar framträder under sändningen av idrottsevenemang. Eftersom reklamen endast blir synlig på TV-skärmen på ett spontant sätt och under några få sekunder är det inte möjligt att kontrollera dess innehåll eller att samtidigt som reklamen visas på TV-skärmen infoga meddelanden om riskerna av alkohol vid en överkonsumtion.

35 Vad gäller argumentet att den franska regleringen avseende TV-reklam medför att TV-reklam för alkoholhaltiga drycker är tillåtna när den franska publiken i absoluta tal är mycket stor (multinationella evenemang), men att sådan reklam är förbjuden när den franska publiken är förhållandevis mindre (binationella evenemang) är det tillräckligt att konstatera att regleringen i fråga — genom att begränsa förbudet till att avse indirekt reklam som visas under ett idrottsevenemang som riktar sig särskilt till en fransk publik och under vilket reklamen således kan komma att enbart riktas särskilt till denna publik — endast medför att åtgärden gör mindre skada vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster och följaktligen är proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas.

36 Detsamma gäller beträffande argumentet att den ifrågasatta franska regleringen avseende TV-reklam endast tillämpas på alkoholhaltiga drycker som saluförs i Frankrike. Genom att begränsa det omtvistade förbudet av reklam till att avse varor som saluförs i Frankrike och därigenom begränsa tillämpningsområdet för detta förbud minskas inskränkningen av friheten att tillhandahålla tjänster och regleringen är följaktligen proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas.

37 Beträffande argumentet att reklam för alkohol är tillåtet i vissa medlemsstater skall det fastställas, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 106 i sitt förslag till avgörande, att det förhållandet att en medlemsstat tillämpar bestämmelser som är mindre stränga än dem som tillämpas av en annan medlemsstat, inte innebär att de senare är för långtgående och därmed inte förenliga med gemenskapsrätten (dom av den 10 maj 1995 i mål C-384/93, Alpine Investments, REG 1995, s. I-1141, punkt 51).

38 Vad gäller argumentet att tillämpningen av den franska regleringen utgör en dubblering av den kontroll som redan utförs inom ramen för de förfaranden som är i kraft i en annan medlemsstat, skall det erinras om, såsom generaladvokaten har

anfört i punkt 105 i sitt förslag till avgörande, att om medlemsstaten där idrottsevenemanget äger rum förbjuder sändning av bilder av skyltar med reklam för alkoholhaltiga drycker kan evenemanget visas i Frankrike utan att det behövs några kontroller. Om det däremot inte finns något förbud i den stat där evenemanget äger rum är de franska myndigheternas kontroll den enda som äger rum.

39 Vad slutligen gäller argumentet att vissa bestämmelser i den aktuella regleringen skulle vara tvetydiga är det tillräckligt att konstatera, av de skäl som har anförts av generaladvokaten i punkt 91 i hans förslag till avgörande, att bestämmelserna i fråga i detta sammanhang är tillräckligt tydliga och precisa. Såvitt avser de berörda programföretagen urskiljer den ifrågasatta regleringen avseende TV-reklam med tillräckligt stor exakthet de fall när en återutsändning av idrottsevenemang är förbjudna.

40 Det framgår av det ovan anförda att talan inte kan bifallas på den av kommissionen anförda grunden, och talan skall därför ogillas.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Frankrike har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall Republiken Frankrikes yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 skall Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 juli 2004.

R. Grass	V. Skouris
Justitiesekreterare	Ordförande