De frie varebevægelser vedrører imidlertid ikke blot de erhvervsdrivende, men også private. De indebærer, navnlig i grænseområder, at forbrugere, der bor i en medlemsstat, frit kan begive sig til en anden medlemsstats område for at forsyne sig der på samme betingelser som den lokale befolkning. Denne frihed for forbrugerne bringes i fare, når de nægtes adgang til de reklamer, som er disponible i købslandet. Følgelig må et forbud mod udbredelse af sådanne reklamer rammes af Traktatens artikler 30, 31 og 36.

2. Traktatens artikler 30 og 36 er til hinder for, at nationale bestemmelser, der indeholder et forbud mod, at det i reklamer vedrørende et særtilbud angives, hvor længe tilbuddet står ved magt, og hvad den tidligere pris var, anvendes på reklamer, som lovligt er blevet udsendt i en anden medlemsstat.

Da fællesskabsretten på området for forbrugerbeskyttelse anser oplysning af disse for et af de væsentligste krav, kan Traktatens artikel 30 ikke fortolkes på en måde, som indebærer, at en national lovgivning, der nægter forbrugerne adgang til visse oplysninger, kan være berettiget af tvingende hensyn til forbrugerbeskyttelse.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-362/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsregler og de faktiske omstændigheder i hovedsagen*

Artikel 8 i storhertugelig anordning af 23. december 1974 om illoyal konkurrence (Mémorial A 1974. s. 2392), som ændret ved storhertugelig anordning af 17. december 1976 (Mémorial A 1976, s. 1458) og storhertugelig anordning af 22. december 1981 (Mémorial A 1981, s. 2400) forbyder tilbud eller salg en detail til midlertidigt nedsatte priser uden for ekstraordinære salg eller udsalg med angivelse af varigheden af tilbuddet eller henvisning til de tidligere priser.

I denne luxembourgske anordning samt i lov af 27. november 1986, som trådte i kraft den 1. december 1986 (Mémorial A 1986, s. 2214), og som har erstattet disse bestemmelser, gives der en præcis definition af udtrykkene ekstraordinære salg og udsalg.

* Processprog: fransk.

Det belgiske aktieselskab GB-INNO-BM, som driver supermarkederne »Super-GB« og »Maxi-GB« på belgisk område, har i Storhertugdømmet Luxembourg uddelt reklamefoldere til fremme af salg af sine varer. Disse annoncer, som var identiske med de i Belgien uddelte, indeholdt bl.a. følgende tilbud:

— Tidsbegrænsede prisnedsættelser (nedsatte priser gældende fra torsdag den 4. til tirsdag den 9. september 1986);

— avertering af de nedsatte priser med henvisning til den tidligere pris (yoghurter til en pris af 48 BFR — udstreget pris 78 BFR).

Reklamerne i disse foldere var i overensstemmelse med belgisk lovgivning om illoyal konkurrence. I Storhertugdømmet Luxembourg var der tale om salgstilbud uden for ekstraordinære salg eller udsalg i de luxembourgske bestemmelsers forstand.

Den ikke-erhvervsdrivende sammenslutning Confédération du commerce luxembourgeois (herefter benævnt »CCL«) indstævnede GB-INNO-BM i en sag om foreløbige retsmidler for afdelingen for handelssager ved tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Ved kendelse af 7. november 1986 påbød denne ret GB-INNO-BM at ophøre med at uddele de pågældende reklamefoldere i Storhertugdømmet Luxembourg, fordi de var i strid med den storhertugelige anordning om illoyal konkurrence, hvorefter tilbud, der indeholder en prisnedsættelse, hverken må indeholde angivelse af tilbudsdets varighed eller henvisning til tidligere priser. Denne kendelse blev stadfæstet ved dom af 27. maj 1987 afsagt af cour d'appel de Luxembourg, afdelingen for handelssager.

GB-INNO-BM indgav kassationsanke mod denne dom til Cour supérieure de justice de Luxembourg som kassationsdomstol. Denne forkastede GB-INNO-BM's to første kassationsanbringender, men fandt, at artikel 8 i storhertugelig anordning af 23. december 1974 om illoyal konkurrence rejser et spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten.

2. *Det præjudicielle spørgsmål*

Storhertugdømmet Luxembourgs Cour de cassation stillede i henhold til Traktatens artikel 177 Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EØF-Traktatens artikler 30, 31, stk. 1, og 36 fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning bestemmer, at tilbud eller salg en detail til midlertidigt nedsatte priser uden for ekstraordinære salg eller udsalg kun er tilladt på betingelse af, at varigheden af tilbuddene ikke er angivet, og der ikke henvises til de tidligere priser?«

3. *Retsforhandlinger*

Forelæggelseskendelsen af 8. december 1988 blev registreret på Domstolens Justitskontor den 14. december 1988.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af:

— Det belgiske aktieselskab GB-INNO-BM, kassationsappellant, ved advokat Nicolas Decker, Luxembourg, Antoine de Bruyn, advokat ved belgiens Cour de cassation, og advokaterne Louis van Bunnen og Michel Mahieu, Bruxelles,

— den ikke-erhvervsdrivende sammenslutning Confédération du commerce luxembourgeois, kassationsindstævnte, ved advokat Yvette Hamilius, Luxembourg,

— Storhertugdømmet Luxembourgs regering ved advokat Alain Gross, Luxembourg,

— Forbundsrepublikken Tysklands regering ved dr. Martin Seidel og dr. Horst Teske som befuldmægtigede,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Christine Berardis-Kayser, Kommissionens Juridiske Tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling og indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

Anvendelsesområdet for Traktatens artikel 30

GB-INNO og *Kommissionen* har gjort gældende, at den luxembourgske lovgivnings krav er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt i henhold til Traktatens artikel 30.

De har henvist til, at en national lovgivning, som begrænser eller forbyder visse former for reklame og visse salgsfremmende metoder, ifølge Domstolens dom af 15. december 1982, Oosthoek, præmis 15 (268/81, Sml. s. 4575) kan begrænse indførslernes omfang, fordi den påvirker mulighederne for afsætning af de indførte varer. Den omstændighed, at den pågældende erhvervsdrivende er tvunget til enten at anvende forskellige reklamesystemer eller salgsfremmende metoder, alt efter hvilken medlemsstat det drejer sig om, eller opgive et system, som han anser for særligt effektivt, kan udgøre en hindring for importen, selv om en sådan lovgivning gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer.

GB-INNO og Kommissionen mener, at begrebet samhandel inden for Fællesskabet omfatter detailsalg i grænseområder til personer bosiddende i en anden medlemsstat. De omtvistede bestemmelser bevirker en hindring af denne handel, navnlig i et tilfælde som det foreliggende, som vedrører grænseområder.

CCL, den *tyske regering* og den *luxembourgske regering* har anført, at de omtvistede nationale bestemmelser hverken forbyder salg eller indførsel af varer eller af visse bestemte

produkter. De omhandler kun publikationer, som henviser til en tidligere pris for en vare, hvis salg søges fremmet, eller til varigheden af et salgstilbud.

Da GB-INNO's salg af varer udelukkende sker på belgisk område, er der heller ikke tale om en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. EØF-Traktatens artikel 30 finder derfor ikke anvendelse.

Den *tyske regering* har tilføjet, at Domstolen i dommen af 31. marts 1982, Blesgen (75/81, Sml. s. 1211) har fastslået, at Traktatens artikel 30 ikke forbyder bestemmelser om forhandling, som gælder uden forskel for indenlandske og indførte produkter, og som i realiteten ingen forbindelse har med indførslen af varerne og følgelig ikke kan hindre samhandelen mellem medlemsstaterne. Selv om det fremgår af den førnævnte Oosthoek-dom, at nationale bestemmelser om reklamering i nogle tilfælde kan være omfattet af artikel 30, er der i det foreliggende tilfælde ingen omstændighed, der kan hæmme mulighederne for forhandling af de pågældende varer på en måde, som påvirker samhandelen.

CCL har desuden anført, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre det af den forelæggende ret stillede spørgsmål, da det præjudicielle spørgsmål ikke omfatter nogen omstændighed, der vedrører indførsel af varer. CCL har henvist til, at Domstolen i dommen af 13. marts 1980, Foglia (104/79, Sml. s. 745) udtalte, at den virksomhed, som Domstolen skal udøve i henhold til Traktatens artikel 177, består i at forsyne enhver ret i Fællesskabet med de fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, som er nødvendige for retten til løsning af den reelle tvist, som verserer for den.

De omstvistede bestemmelsers berettigelse og forholdsmæssighed

GB-INNO og *Kommissionen* har anført, at ifølge Domstolen praksis (dom af 20. februar 1979, Cassis de Dijon, 120/78, Sml. s. 649) må hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af et produkt, accepteres i det omfang, disse bestemmelser, som gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer, er uomgængeligt nødvendige af hensyn til bl.a. forbrugerbeskyttelse og god handelsskik. I den nævnte Oosthoek-sag har Domstolen fastslået, at bestemmelser, som begrænser visse former for salgsfremmende foranstaltninger, kan være en sådan foranstaltning. Ifølge denne dom kan det nationale forbud være berettiget, fordi gaver kan vildlede forbrugerne med hensyn til varernes reelle pris og således fordreje konkurrenceforholdene, som er baseret på konkurrencedygtighed. Forbuddet må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de legitime formål, nemlig beskyttelse af forbrugeren og god handelsskik.

GB-INNO og Kommissionen har herefter sammenlignet de omtvistede luxembourgske bestemmelser med retsreglerne om reklamering med salgstilbud i andre medlemsstater for at fastslå, om de luxembourgske bestemmelser må anses for for vidtgående eller for at stå i misforhold til forfulgte formål.

Ifølge belgisk ret er en prisnedsættelse med angivelse af begge priser, den tidligere pris og den nedsatte pris, lovlig i det omfang, referenceprisen er den sædvanlige pris i måne-

den før nedsættelsen. Med hensyn til tilbuddets varighed skal den dato angives, fra hvilken den nedsatte pris gælder; den handlende kan også angive tilbuddets varighed.

I Frankrig skal den tidligere, udstregede pris eller procentsatsen for nedsættelsen samt tilbuddets varighed angives. Den handlende kan ikke forhøje sin pris, umiddelbart før han annoncerer en nedsættelse.

En spansk lov er under udarbejdelse, hvorefter den tidligere pris og den nye pris skal angives for særtilbud og årlige udsalg.

Ifølge Trade Drescriptions Act 1968 er det i Det Forenede Kongerige forbudt at give vildledende oplysninger, som giver indtryk af, at prisen for en vare er lavere end en anbefalet pris eller en referencepris.

Forbundsrepublikken Tyskland er den eneste medlemsstat, der forbyder sammenligning af priser efter en ændring af loven om illoyal konkurrence, der trådte i kraft den 1. januar 1987. De nye bestemmelser forbyder sammenligning af priser for varer, som tilbydes med nedsættelse af den nominelle pris eller i form af en procentvis nedsættelse, som således giver indtryk af, at de tidligere priser var højere.

GB-INNO og Kommissionen har udledt af denne oversigt, at nogle lovgivninger i andre medlemsstater har det fælles træk, at de tillader angivelse af begge priser, når referenceprisen faktisk er den reelle pris, selv om de anvendte løsninger er forskellige med hensyn til definitionen af referenceprisen. Desuden bygger den nye luxembourgske lov fra 1986 på samme tanke, idet dennes artikel 4 bestemmer, at »udsalgspriser skal være reelt lavere end sælgerens sædvanlige priser for de samme varer«, uden at forbyde en prissammenligning. En sådan holdning hos lovgiveren er forståelig, da henvisningen til den tidligere pris er en interessant, måske afgørende oplysning for forbrugeren. Når denne oplysning er rigtig og loyal, er den en yderligere beskyttelse af forbrugeren, og den fremmer en loyal konkurrence. I øvrigt kan der tænkes alternative løsninger for at undgå, at der vildledes ved for højt ansatte referencepriser. En generel definition af referenceprisen kan være nyttig for at vejlede domstolene ved anvendelsen af sådanne bestemmelser.

Forbuddet mod at angive et særtilbuds varighed har ganske vist det legitime formål at undgå forveksling mellem tilbud til nedsatte priser og reglementerede ekstraordinære salg, som er tidsbegrænsede, men det står samtidig i misforhold til formålet, da risikoen for forveksling af de to typer salg faktisk forekommer meget begrænset. Forbuddet mod at angive varigheden kan derimod forvirre forbrugeren, som ikke kan vide, i hvilken periode det særlige tilbud gælder.

GB-INNO har tilføjet, at den luxembourgske lovgivning i væsentligt omfang påvirker de i grænseområderne beliggende belgiske forretningers mulighed for at forhandle deres varer i Storhertugdømmet Luxembourg. GB-INNO har anført, at man altid har affattet sine reklamer i fuld overensstemmelse med belgisk rets bestemmelser, som tager hensyn til forbrugernes interesser. De luxembourgske bestemmelser er efter GB-INNO's opfattelse en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. Det er herved uden betydning, at dens virkninger sy-

nes begrænsede, idet enhver forhindring for indførslen, selv ringe, kan være tilstrækkelig til, at den pågældende nationale foranstaltning kan betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

CCL har anført, at Domstolen i dommen af 22. januar 1981, Dansk Supermarked (58/80, Sml. s. 181) har anerkendt, at visse bestemmelser, som kan være en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet, men som af en medlemsstat anses for at være nødvendige for at sikre forbrugerbeskyttelse og god handelsskik, er forenelige med fællesskabsretten.

De omtvistede forbud er ifølge CCL begrundet i, at det er nødvendigt, at man for forbrugeren identificerer de midlertidige ekstraordinære salg eller udsalg, som netop er tidsbegrænsede, og således beskytter forbrugeren, som ikke kan kontrollere, om de angivne tidligere priser er reelle og korrekte. På fællesskabsniveau har Rådet anerkendt disse krav i 1975 og 1981 ved at vedtage programmer om en politik vedrørende forbrugerbeskyttelse og -oplysning.

Dernæst har CCL anført, at ifølge dommen af 17. marts 1983, De Kikvorsch, præmisserne 11 og 12 (94/82, Sml. s. 947) kan beskyttelsen af forbrugerne også indebære et forbud mod at give bestemte oplysninger om et produkt, særlig hvis oplysningerne kan vildlede forbrugerne. I øvrigt er CCL af den opfattelse, at det tilkommer de nationale domstole at undersøge, om der er risiko for, at visse oplysninger fremkalder en forveksling hos forbrugerne, således som underinstansen og appelinstansen har gjort i de pågældende tilfælde.

Endelig har CCL anført, at forbrugerne generelt må beskyttes mod overforbrug og mod det psykologiske pres, der udøves ved tilbud om salg til priser, der tilsyneladende er nedsatte. CCL har konkluderet, at de omtvistede luxembourgske bestemmelser er i overensstemmelse med Traktatens artikler 30 ff.

Den *luxembourgske regering* har anført, at de luxembourgske bestemmelser er berettiget af hensyn til forbrugerbeskyttelse, hvilket hensyn Domstolen har anerkendt i den nævnte Oosthoek-dom, skønt denne sag i modsætning til nærværende sag angik et egentligt indførselsproblem.

Forbuddet mod enhver henvisning til den tidligere pris er blevet indført dels for at undgå, at den handlende bruger salget til nedsatte priser til at afholde et skjult egentligt udsalg uden for de lovligt tilladte perioder, og dels for at undgå kontrol af, om den tidligere pris er reel. Den luxembourgske regering har således villet sanere markedet ved strengt at begrænse alle former for handelspraksis, som kan skade forbrugeren og fordreje den normale konkurrence. Forbrugernes interesser bliver nemlig ikke beskyttet ved en forøgelse af antallet af disse former for handelspraksis, som fører til en forøgelse i normale tider af avancen svarende til det tab, der lides under de ekstraordinære salg.

Den *tyske regering* mener, at betingelserne for, at de pågældende bestemmelser kan være berettiget, er opfyldt. De omtvistede bestemmelser gælder nemlig uden forskel for indenlandske varer og indførte varer, og de hører til et retsområde, hvor lovgivningerne endnu ikke er harmoniseret, samtidig

med at de er berettiget af tvingende hensyn, navnlig på konkurrenceområdet. De pågældende nationale bestemmelsers formål er i det væsentlige at regulere konkurrencen; en konkurrent må ikke ved salg, der falder uden for regulær handel, kunne give forbrugerne meddelelse om tilbud af særlige fordele og således sikre sig en fordel i forhold til sine konkurrenter. En sådan situation ville kunne fremkalde gensidige overbud, som ikke ville være rentable. Samtidig er forbrugeren beskyttet mod den tilskyndelse til køb, der således fremkaldes.

Forbuddet mod at henvise til den tidligere pris er nødvendigt, fordi det er umuligt for forbrugeren at efterprøve sammenligningen mellem de tidligere og de nye priser.

Den tyske regering er af den opfattelse, at sådanne bestemmelser, som er berettiget af tvingende hensyn til god handelsskik, ikke står i misforhold til dette formål, selv om de nationale ordninger er forskellige. I Oosthoek-sagen har Domstolen udtalt, at et nederlandsk forbud var foreneligt med princippet om frie varebevægelser, skønt der ikke fandtes et tilsvarende forbud i Belgien.

I præamblen til direktiv 84/450 af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame (EFT L 250, s. 17) har Rådet desuden fastslået, at medlemsstaterne har ret til at vedtage bestemmelser med henblik på at sikre en mere vidtgående beskyttelse af forbrugerne.

Den tyske regering har tilføjet, at den tyske lovgivning fra 1. januar 1987 har indeholdt bestemmelser, som kan sammenlignes med bestemmelserne i luxembourgsk ret.

III — Kommissionens konklusion

Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»EØF-Traktatens artikel 30 er til hinder for, at en medlemsstat anvender en lovgivning, hvorefter tilbud eller salg en detail til midlertidigt nedsatte priser uden for ekstraordinære salg eller udsalg kun er tilladt på betingelse af, at tilbuddene ikke angiver deres varighed, og at der ikke henvises til de tidligere priser, når denne lovgivning også omfatter varer, der skal importeres fra en anden medlemsstat, hvor de lovligt udbydes til salg.«

T. Koopmans
Refererende dommer