Het vrije goederenverkeer geldt echter niet alleen voor beroepshandelaars, maar ook voor particulieren. Het impliceert, inzonderheid in grensstreken, dat consumenten die in de ene Lid-Staat wonen zich vrijelijk naar het grondgebied van een andere Lid-Staat kunnen begeven om inkopen te doen onder dezelfde voorwaarden als de plaatselijke bevolking. Deze vrijheid van de consument komt in gedrang wanneer hij geen kennis kan nemen van reclame die in het land van aankoop beschikbaar is. Het verbod om die reclame te verspreiden moet derhalve worden getoetst aan de artikelen 30, 31 en 36 EEG-Verdrag.

2. De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag verzetten zich ertegen, dat een nationale wettelijke regeling houdende verbod om in handelsreclame betreffende een bijzondere aanbieding de duur van de aanbieding en de oude prijs te vermelden, wordt toegepast op een in een andere Lid-Staat rechtmatig gevoerde reclameactie.

Aangezien namelijk het gemeenschapsrecht op het gebied van de consumentenbescherming de voorlichting van de consument als een van de voornaamste vereisten beschouwt, kan artikel 30 EEG-Verdrag niet aldus worden uitgelegd, dat een nationale wettelijke regeling die de consument de toegang tot bepaalde informatie weigert, haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende vereisten verband houdend met de bescherming van de consument.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-362/88 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *Juridisch kader en feiten van het hoofdgeding*

Artikel 8 van de groothertogelijke verordening van 23 december 1974 betreffende oneerlijke mededinging (Mémorial A 1974, blz. 2392), zoals gewijzigd bij de groothertogelijke verordeningen van 17 december 1976 (Mémorial A 1976, blz. 1458) en 22 december 1981 (Mémorial A 1981, blz. 2400), verbiedt verkoopaanbiedingen of kleinhandelsverkopen met tijdelijke prijsverlaging buiten bijzondere verkopen of uitverkopen, wanneer in de aanbieding de geldigheidsduur ervan is vermeld of naar de vroegere prijzen wordt verwezen.

Deze Luxemburgse verordening alsmede de op 1 december 1986 in werking getreden wet van 27 november 1986 (Mémorial A 1986, blz. 2214), die deze verordening heeft vervangen, geven een nauwkeurige definitie van de begrippen bijzondere verkopen of uitverkopen.

* Procestaal: Frans.

De Belgische naamloze vennootschap GB-INNO-BM, die in België de supermarkten Super-GB en Maxi-GB exploiteert, verspreidde in het Groothertogdom Luxemburg reclamefolders voor haar produkten. Deze waren identiek met de in België verspreide folders, en bevatten inzonderheid de volgende aanbiedingen:

— prijsverlagingen voor een beperkte tijd (verlaagde prijzen van donderdag 4 tot dinsdag 9 september 1986);

— aankondiging van verlaagde prijzen met verwijzing naar de vroegere prijzen (yoghurt voor 48 BFR — doorgehaalde prijs: 78 BFR).

De in de folders gemaakte reclame was in overeenstemming met de Belgische wettelijke regeling betreffende oneerlijke mededinging. Voor het Groothertogdom Luxemburg ging het om verkoopaanbiedingen buiten bijzondere verkopen of uitverkopen in de zin van de Luxemburgse wettelijke voorschriften.

De vereniging zonder winstoogmerk Confédération du commerce luxembourgeois (hierna: CCL) dagvaardde GB-Inno-BM in kort geding voor de voorzitter van de handelskamer van het tribunal d'arrondissement te Luxemburg. Bij beschikking van 7 november 1986 gelastte deze de staking van de verspreiding van de gewraakte reclamefolders op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg, omdat zij in strijd waren met de groothertogelijke verordening betreffende oneerlijke mededinging, volgens welke aanbiedingen bestaande in een prijsverlaging, noch de duur van het aanbod noch de oude prijzen mogen vermelden.

Deze uitspraak werd bevestigd bij arrest van 27 mei 1987 van de cour d'appel te Luxemburg, zetelende in handelszaken.

GB-INNO-BM stelde tegen dat arrest beroep tot cassatie in bij de Cour supérieure de justice te Luxemburg, zetelende als Cour de cassation. Deze verwierp de eerste twee cassatiemiddelen, doch was van oordeel, dat artikel 8 van de groothertogelijke verordening van 23 december 1974 betreffende oneerlijke mededinging een probleem van uitlegging van het gemeenschapsrecht deed rijzen.

2. *Prejudiciële vraag*

De Cour de cassation van het Groothertogdom Luxemburg heeft het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de navolgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moeten de artikelen 30, 31, eerste alinea, en 36 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling van een Lid-Staat, ingevolge welke verkoopaanbiedingen of kleinhandelsverkopen met tijdelijke prijsverlagingen buiten bijzondere verkopen of uitverkopen slechts zijn toegestaan op voorwaarde dat in de aanbieding noch de geldigheidsduur ervan wordt vermeld noch naar de vroegere prijzen wordt verwezen ?"

3. *Procesverloop*

Het verwijzingsarrest van 8 december 1988 is op 14 december 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de naamloze vennootschap naar Belgisch recht GB-INNO-BM, verzoekster in cassatie, vertegenwoordigd door N. Decker, advocaat te Luxemburg, A. De Bruyn, advocaat bij het Belgische Hof van cassatie, L. Van Bunnen en M. Mahieu, advocaten te Brussel,

— de vereniging zonder winstoogmerk Confédération du commerce luxembourgeois, verweerster in cassatie, vertegenwoordigd door Y. Hamilius, advocaat te Luxemburg,

— de regering van het Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door A. Gross, advocaat te Luxemburg,

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en H. Teske als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Berardis-Kayser, lid van haar juridische dienst.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten de zaak naar de Zesde Kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de schriftelijke opmerkingen

Toepassingsgebied van artikel 30 EEG-Verdrag

GB-INNO-BM en de *Commissie* voeren aan, dat de Luxemburgse wettelijke voorschriften een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormen.

Volgens 's Hofs arrest van 15 december 1982 (zaak 286/81, Oosthoek, Jurispr. 1982, blz. 4575, r. o. 15) kan een nationale wettelijke regeling die bepaalde vormen van reclame of bepaalde methoden van verkoopbevordering beperkt of verbiedt, de omvang van de invoer beperken doordat zij de verhandelingsmogelijkheden van de ingevoerde produkten ongunstig beïnvloedt. Ook indien een dergelijke regeling zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, kan het feit dat de betrokken onderneming gedwongen is in de diverse Lid-Staten verschillende methoden van reclame of verkoopbevordering te hanteren of een door haar bijzonder doeltreffend geachte methode op te geven, een invoerbelemmering opleveren.

Het begrip intracommunautaire handel omvat ook de kleinhandelsverkoop in grensstreken aan inwoners van een andere Lid-Staat. De gewraakte wettelijke regeling leidt tot belemmering van deze kleinhandelsverkoop, inzonderheid in een geval als het onderhavige, waarin het om een grensgebied gaat.

CCL, de *Duitse regering* en de *Luxemburgse regering* merken op, dat de bestreden wettelijke regeling de verkoop noch de invoer van goederen of bepaalde produkten

verbiedt. Zij heeft alleen betrekking op reclames waarin naar de vroegere prijs van een reclameartikel wordt verwezen of waarin de duur van de verkoopaanbieding wordt vermeld.

Aangezien GB-INNO-BM haar goederen uitsluitend op Belgisch grondgebied verkoopt, is er evenmin sprake van een belemmering van de intracommunautaire handel. Artikel 30 EEG-Verdrag is derhalve niet van toepassing.

De *Duitse regering* voegt daaraan toe, dat het Hof in zijn arrest van 31 maart 1982 (zaak 75/81, Blesgen, Jurispr. 1982, blz. 1211) heeft vastgesteld, dat artikel 30 EEG-Verdrag geen verbod inhoudt van maatregelen betreffende de verhandeling van produkten, die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en op ingevoerde produkten en die in werkelijkheid geen verband houden met de invoer van de produkten, zodat zij de handel tussen de Lid-Staten niet belemmeren. Ook al volgt uit het arrest-Oosthoek, dat nationale reclamevoorschriften in bepaalde gevallen binnen het toepassingsgebied van artikel 30 kunnen vallen, in casu zijn er geen elementen die de verhandeling van de betrokken produkten derwijze belemmeren, dat het vrije handelsverkeer wordt verstoord.

CCL voert voorts aan, dat het Hof niet bevoegd is voor de oplossing van het door de verwijzende rechter voorgelegde probleem, daar de prejudiciële vraag geen verband houdt met de invoer van produkten. Zij herinnert eraan, dat het Hof in zijn arrest van 13 maart 1980 (zaak 104/79, Foglia, Jurispr. 1980, blz. 745) verklaarde, dat de taak die het Hof van Justitie bij artikel 177 EEG-Verdrag is opgedragen, erin bestaat de rechterlijke instanties van de Gemeenschap de gegevens voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen, die zij nodig hebben voor de oplossing van echte geschillen waarvan zij kennis nemen.

Rechtvaardiging en proportionaliteit van de bestreden wettelijke regeling

GB-INNO-BM en de *Commissie* merken op, dat volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, „Cassis de Dijon", Jurispr. 1979, blz. 649) belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen moeten worden aanvaard voor zover dwingende vereisten, onder meer verband houdend met de bescherming van de consument en de eerlijkheid van de handelstransacties, deze regelingen noodzakelijk maken en deze laatste zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde produkten. In het arrest-Oosthoek stelde het Hof vast, dat een wettelijke regeling die bepaalde vormen van reclame of bepaalde methoden van verkoopbevordering beperkt, een dergelijke maatregel kan opleveren. Volgens dat arrest kan de nationale verbodsmaatregel worden gerechtvaardigd op grond dat geschenken in natura bij de consumenten een verkeerde indruk kunnen wekken omtrent de werkelijke prijs van produkten en aldus de mededingingsverhoudingen kunnen vervalsen. Dat verbod mag niet verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van de gewettigde doelstellingen inzake de bescherming van de consument en de eerlijkheid van handelstransacties.

GB-INNO-BM en de Commissie vergelijken de gewraakte Luxemburgse bepalingen met de wettelijke voorschriften inzake verkoopreclame in andere Lid-Staten, om te zien of de Luxemburgse regeling niet excessief of onevenredig moet worden geacht.

Naar Belgisch recht zijn prijsverlagingen met vermelding van beide prijzen — oude prijs en verminderde nieuwe prijs — toegestaan, voor zover de referentieprijs de prijs

is die gewoonlijk werd gevraagd gedurende de maand die aan de prijsverlaging voorafging. Wat de duur van de aanbieding aangaat, moet worden vermeld vanaf welke datum de verminderde prijs van toepassing is; de handelaar mag de duur van het aanbod vermelden.

In Frankrijk dient de oude, doorgehaalde prijs of het percentage van de vermindering te worden vermeld, evenals de duur van het aanbod. Het is de handelaar verboden, juist vóór aankondiging van een prijsverlaging zijn prijzen te verhogen.

In Spanje wordt gewerkt aan een wet volgens welke bij bijzondere aanbiedingen en bij de jaarlijkse opruiming zowel de oude als de nieuwe prijs moeten worden vermeld.

In het Verenigd Koninkrijk verbiedt de Trade Drescriptions Act 1968 misleidende vermeldingen waarmee de indruk wordt gewekt, dat de prijs van een produkt lager is dan een aanbevolen prijs of een referentieprijs.

De Bondsrepubliek Duitsland is de enige Lid-Staat waar — sedert een op 1 januari 1987 van kracht geworden wijziging van de wet op de oneerlijke mededinging — prijsvergelijking verboden is. Ingevolge de nieuwe bepalingen is voor produkten die tegen een nominaal of procentueel verminderde prijs worden aangeboden, elke prijsvergelijking die de indruk geeft dat voordien hogere prijzen werden toegepast, verboden.

GB-INNO-BM en de Commissie trekken hieruit de conclusie dat, ook al is de definitie van de referentieprijs niet steeds dezelfde, de wettelijke regelingen van een aantal andere Lid-Staten gemeen hebben, dat beide prijzen mogen worden vermeld, voor zover de referentieprijs wel degelijk de voorheen werkelijk toegepaste prijs is. Deze opvatting is ook neergelegd in de nieuwe Luxemburgse wet van 1986: artikel 4 bepaalt dat „de opruimingsprijzen werkelijk lager moeten liggen dan de prijzen die de verkoper voor dezelfde produkten pleegt te vragen"; prijsvergelijking is niet verboden. Deze houding van de wetgever is begrijpelijk, daar vermelding van de oude prijs een interessant om niet te zeggen beslissend gegeven vormt voor de consument. Een correcte en eerlijke referentieprijs vormt een bijkomende bescherming voor de consument en bevordert de eerlijke mededinging. Bovendien kan misleiding door vermelding van te hoge referentieprijzen op andere manieren worden tegengegaan, waarbij een algemene omschrijving van het begrip referentieprijs voor de rechter een nuttige richtlijn kan zijn bij de toepassing van een dergelijke regeling.

Een verbod om de duur van een bijzondere aanbieding te vermelden heeft weliswaar een rechtmatig doel — het voorkomen van elke verwarring tussen prijsverlagingen en qua duur beperkte bijzondere verkopen —, maar is onevenredig: het risico van verwarring tussen deze twee soorten verkopen is zeer klein. Daarentegen kan het verbod om de duur te vermelden wel een factor van onzekerheid vormen voor de consument, die over de duur van een bijzonder aanbod in het ongewisse blijft.

GB-INNO-BM voegt hieraan toe, dat de Luxemburgse wettelijke regeling de Belgische winkels in de grensstreken sterk belemmert in hun vrijheid, hun produkten in het Groothertogdom Luxemburg te verhandelen. Haar reclame was steeds geheel in overeenstemming met de bepalingen van Belgisch recht, die met de belangen van de consument rekening houden. De Luxemburgse regeling vormt een belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer.

Daaraan doet niet af, dat zij beperkte gevolgen heeft; elke belemmering van de invoer immers, hoe onaanzienlijk ook, volstaat om de betrokken nationale maatregel aan te merken als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

CCL herinnert aan het arrest van het Hof van 22 januari 1981 (zaak 58/80, Dansk Supermarked, Jurispr. 1981, blz. 181), volgens hetwelk bepaalde regelingen die een belemmering kunnen vormen voor de intracommunautaire handel, doch die door een Lid-Staat noodzakelijk worden geacht voor de consumentenbescherming en de verzekering van een eerlijke mededinging, verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

De bestreden verbodsbepalingen vinden hun rechtvaardiging in de noodzaak, bijzondere tijdelijke verkopen en uitverkopen, die per definitie van beperkte duur zijn, voor de consument kenbaar te maken en hem te beschermen, daar hij de juistheid van de aangegeven oude prijzen niet kan controleren. Op communautair vlak werd dit vereiste door de Raad erkend bij de vaststelling in 1975 en 1981 van programma's voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument.

Volgens 's Hofs arrest van 17 maart 1983 (zaak 94/82, De Kikvorsch, Jurispr. 1983, blz. 947, r. o. 11 en 12) kan de bescherming van de consument ook een verbod omvatten om op een produkt bepaalde gegevens te vermelden, vooral wanneer deze hem kunnen misleiden. Voor het overige moet de nationale rechter onderzoeken, of bepaalde gegevens bij de consument verwarring kunnen stichten, gelijk in casu de rechter in eerste aanleg en de beroepsrechter hebben gedaan.

De consument dient ten slotte in het algemeen te worden beschermd tegen overconsumptie en tegen de psychologische druk die uitgaat van zogenaamde aanbiedingen tegen verminderde prijs. Volgens CCL zijn de bestreden Luxemburgse bepalingen in overeenstemming met de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag.

De *Luxemburgse regering* merkt onder verwijzing naar het arrest-Oosthoek op, dat de Luxemburgse wettelijke regeling haar rechtvaardiging vindt in de bescherming van de consument. Anders dan in de onderhavige zaak, ging het in de zaak-Oosthoek bovendien om een echt invoerprobleem. Met het verbod om de oude prijs te vermelden wordt in de eerste plaats voorkomen, dat de handelaar de verkoop tegen verlaagde prijs gebruikt om in werkelijkheid een verkapte uitverkoop te houden buiten de wettelijk toegestane perioden; in de tweede plaats hoeft niet te worden gecontroleerd, of de echte oude prijs wordt vermeld. Daarmee heeft de Luxemburgse regering de markt willen saneren door alle handelspraktijken die de belangen van de consument kunnen bedreigen en de normale werking van de vrije mededinging kunnen verstoren, strikt te beperken. Het belang van de consument is immers niet gediend met een wildgroei van dergelijke handelspraktijken, die tot gevolg hebben dat de winstmarge in gewone periodes evenredig wordt verhoogd met het bij bijzondere verkopen geleden verlies.

De *Duitse regering* is van oordeel, dat de betrokken maatregel gerechtvaardigd is. De bestreden bepalingen zijn immers zonder onderscheid van toepassing op nationale en ingevoerde produkten, het onderhavige rechtsgebied is nog niet geharmoniseerd en

ten slotte zijn de bestreden bepalingen gerechtvaardigd door dwingende vereisten, inzonderheid verband houdend met de mededinging. De betrokken nationale wettelijke regeling beoogt namelijk in de eerste plaats de mededinging in goede banen te leiden door te voorkomen, dat handelaars zich van een voorsprong op hun concurrenten verzekeren door het publiek bepaalde voordelen aan te bieden; dat zou bij verkoopacties die buiten de normale handel vallen, tot een wederzijds, onrendabel overbieden leiden. Tegelijkertijd wordt de consument tegen de van die praktijken uitgaande kooplust beschermd.

Het verbod om de oude prijs te vermelden dringt zich op, omdat de consument de vergelijking tussen oude en nieuwe prijzen onmogelijk kan controleren.

Een dergelijke wettelijke regeling, die haar rechtvaardiging vindt in het dwingende vereiste van eerlijke handelstransacties, is niet onevenredig aan het nagestreefde doel, zelfs al verschillen de nationale systemen onderling. In de zaak-Oosthoek verklaarde het Hof, dat een Nederlandse verbodsbepaling verenigbaar was met het beginsel van het vrije goederenverkeer, ofschoon in België geen analoog verbod bestond.

In de considerans van richtlijn 84/450 van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake misleidende reclame (PB 1984, L 250, blz. 17) heeft de Raad bovendien verklaard, dat de Lid-Staten voorschriften mogen vaststellen voor een verdergaande bescherming van de consument.

Sedert 1 januari 1987 bevat de Duitse wettelijke regeling bepalingen die vergelijkbaar zijn met de Luxemburgse.

III — Conclusie van de Commissie

De *Commissie* geeft het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 30 EEG-Verdrag verzet zich tegen de toepassing door een Lid-Staat van een wettelijke regeling ingevolge welke verkoopaanbiedingen of kleinhandelsverkopen met tijdelijke prijsverlaging buiten bijzondere verkopen of uitverkopen slechts zijn toegestaan op voorwaarde dat in de aanbieding noch de geldigheidsduur ervan wordt vermeld noch naar de vroegere prijzen wordt verwezen, wanneer deze wettelijke regeling ook van toepassing is op produkten in te voeren uit een andere Lid-Staat, waar zij wettig te koop worden aangeboden."

T. Koopmans
rechter-rapporteur