

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 maart 2001 *

In zaak C-405/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Stockholms tingsrätt (Zweden), in het aldaar aanhangig geding tussen

Konsumentombudsmannen (KO)

en

Gourmet International Products AB (GIP),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30, 36, 56 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 30 EG, 46 EG en 49 EG),

* Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, V. Skouris, J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Konsumentombudsmannen (KO), vertegenwoordigd door M. Åbyhammar, ställföreträdande konsumentombudsman,
- Gourmet International Products AB (GIP), vertegenwoordigd door U. Djurberg, advocaat,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en R. Loosli-Surrans als gemachtigden,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde,
- de Noorse regering, vertegenwoordigd door H. Seland als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Ström en K. Banks als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Gourmet International Products AB (GIP), de Zweedse, de Franse en de Finse regering en de Commissie ter terechtzitting van 19 oktober 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 december 2000,

het navolgende

Arrest

- ¹ Bij beschikking van 18 september 1998, ingekomen bij het Hof op 16 november 1998, heeft het Stockholms tingsrätt krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30, 36, 56 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 30 EG, 46 EG en 49 EG).

- 2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een vordering die is ingesteld door de Konsumentombudsman (Zweedse bemiddelaar belast met consumentenbescherming; hierna: „KO”), strekkende tot een verbod aan Gourmet International Products AB (hierna: „GIP”) om reclame voor alcoholhoudende dranken in tijdschriften te publiceren.

Nationale wetgeving

- 3 De Lag (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkohol-drycker (Zweedse wet houdende diverse bepalingen betreffende de verkoop van alcoholhoudende dranken), zoals gewijzigd (hierna: „Alkoholreklamlagen”), welke op 1 juli 1979 in werking is getreden, is luidens artikel 1 van toepassing op voor consumenten bestemde reclame voor alcoholhoudende dranken door producenten en handelaars. Volgens de Alkohollag (1994:1738) (Zweedse wet op de alcohol) zijn alcoholhoudende dranken: dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 2,25 %. Tot deze dranken behoren gedistilleerd, wijn, „zwarte bieren” (met een alcoholgehalte hoger dan 3,5 %) en „bieren” (met een alcoholgehalte tussen 2,25 % en 3,5 %).
- 4 Artikel 2 van de Alkoholreklamlag bepaalt:

„Gelet op de gezondheidsrisico's van de consumptie van alcohol dient een bijzondere terughoudendheid in acht te worden genomen bij reclame voor alcoholhoudende dranken. Inzonderheid mogen advertenties of andere vormen van reclame niet te opdringerig zijn, mag niet gedaan worden aan klantenwerving of huis-aan-huisverkoop en mag de consumptie van alcohol niet worden aangemoedigd.

Voor het maken van reclame voor alcoholhoudende dranken mag geen gebruik worden gemaakt van advertenties op radio of televisie. Dit verbod geldt eveneens

voor satellietuitzendingen waarop de wet (1996:844) op de radio en de televisie van toepassing is.

Het is verboden als reclame voor gedistilleerd, wijn of zware bieren advertenties te plaatsen in tijdschriften of andere aan de Zweedse regelgeving inzake de persvrijheid onderworpen publicaties die, gelet op hun publicatieschema, kunnen worden gelijkgesteld met tijdschriften. Deze bepaling geldt echter niet voor publicaties die enkel op de verkooppunten voor deze dranken worden verdeeld. Wet (1996:851).”

- 5 Blijkens de verwijzingsbeschikking geldt het verbod op reclame in tijdschriften, op grond van het door de Alkoholreklamslag nagestreefde doel de mogelijkheden voor op consumenten gerichte reclame voor alcoholhoudende dranken te beperken, niet voor advertenties in de gespecialiseerde pers, dat wil zeggen de bladen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de betrokken bedrijven, inzonderheid de producenten en de restauranthouders.
- 6 Tevens blijkt uit de verwijzingsbeschikking dat reclame op de openbare weg en het rechtstreeks toesturen van reclame aan particulieren in strijd zijn met de verplichting tot terughoudendheid als bedoeld in de Alkoholreklamslag.

Het hoofdgeding

- 7 GIP geeft een tijdschrift uit, getiteld „Gourmet”. Het vierde nummer (augustus/oktober 1997) van de voor de abonnees bestemde editie bevatte drie bladzijden reclame voor alcoholhoudende dranken: een voor rode wijn en twee voor whisky. Deze bladzijden kwamen niet voor in de editie die in de handel werd verkocht. Volgens de verwijzingsbeschikking zijn 90 % van de 9 300 abonnees van het tijdschrift bedrijven — producenten of handelaars — en 10 % particulieren.

- 8 De KO vorderde voor het Stockholms tingsrätt dat GIP op straffe van een geldboete werd verboden door middel van dergelijke met artikel 2 van de Alkoholkonvenant strijdige advertenties de verkoop van alcoholhoudende dranken aan consumenten te bevorderen.
- 9 GIP vorderde afwijzing van deze eis op grond dat de tegen haar ingediende vordering is gebaseerd op een wettelijke regeling die in strijd is met het gemeenschapsrecht.
- 10 In het kader van deze procedure onderzocht het tingsrätt inzonderheid, of nationale maatregelen die voor bepaalde reclameadvertenties een absoluut verbod opleggen, als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 30 van het Verdrag zouden kunnen worden beschouwd en of deze eventueel, gelet op hun voorwerp, krachtens artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd zouden kunnen zijn. Het vroeg zich ook af, of dergelijke nationale maatregelen verenigbaar zijn met het vrij verrichten van diensten.
- 11 Van oordeel dat uitlegging van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag noodzakelijk was, heeft het Stockholms tingsrätt besloten de procedure te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moeten de artikelen 30 en 39 EG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat zij in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die een algeheel verbod op alcoholreclame oplegt, zoals artikel 2 van de Alkoholkonvenant?

- 2) Zo ja, is een dergelijk verbod dan gerechtvaardigd en evenredig uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen?”
- 12 Het beroep dat de KO tegen de verwijzingsbeschikking instelde voor de Marknadsdomstol (Zweden), werd afgewezen bij beschikking van 11 maart 1999.

Het vrije verkeer van goederen

- 13 Met de prejudiciële vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen in de weg staan aan een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken, als bedoeld in artikel 2 van de Alkoholareklamlag.
- 14 De KO en de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, erkennen dat het reclameverbod in Zweden de verkoop van alcoholhoudende dranken — met inbegrip van de uit andere lidstaten ingevoerde dranken — nadelig beïnvloedt. Het doel van de Zweedse wetgeving is immers de consumptie van alcohol te verminderen.
- 15 Onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof in punt 16 van zijn arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097), volgens welke nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden de handel tussen de lidstaten niet belemmeren, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten, stellen de KO en de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, dat het in het hoofdgeding bedoelde reclameverbod niet als een belemmering voor de handel tussen de lidstaten kan worden

aangemerkt, aangezien het voldoet aan de criteria die door het Hof in dit arrest zijn vastgelegd.

- 16 GIP is van oordeel dat een absoluut verbod als bedoeld in het hoofdgeding, niet aan deze criteria voldoet. Inzonderheid benadeelt het ingevoerde goederen sterker dan in de betrokken lidstaat geproduceerde goederen.
- 17 Volgens de Commissie dient de nationale rechter op basis van de feitelijke omstandigheden te oordelen, of er sprake is van een belemmering voor de handel tussen de lidstaten. Zij uit echter vergelijkbare twijfels omtrent de vraag of in casu aan de in punt 15 van het onderhavige arrest aangehaalde criteria is voldaan.
- 18 Er zij aan herinnerd, dat volgens punt 17 van het arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, buiten de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag vallen, indien zij de toegang tot de markt voor producten uit een andere lidstaat niet verhinderen of meer bemoeilijken dan voor nationale producten het geval is.
- 19 In punt 42 van zijn arrest van 9 juli 1997, *De Agostini en TV-Shop* (C-34/95—C-36/95, Jurispr. blz. I-3843), heeft het Hof tevens geoordeeld dat niet kan worden uitgesloten dat een algemeen verbod in een lidstaat op een bepaalde vorm van reclame voor een product dat daar rechtmatig wordt verkocht, grotere gevolgen heeft voor producten afkomstig uit andere lidstaten.
- 20 Een reclameverbod als bedoeld in het hoofdgeding, verbiedt niet alleen een vorm van reclame voor een product, maar verbiedt in feite de producenten en

importeurs elke reclamemededeling te verspreiden welke voor de consumenten bestemd is, enkele onbelangrijke uitzonderingen daargelaten.

- 21 Zonder dat een nauwkeurige analyse nodig is van de feitelijke omstandigheden die de Zweedse situatie kenmerken, die overigens door de nationale rechter moet worden verricht, kan het Hof vaststellen dat voor producten zoals alcoholhoudende dranken, waarvan de consumptie verbonden is met traditionele sociale gebruiken en lokale gewoonten, een verbod op alle voor consumenten bestemde reclame door middel van advertenties in de pers en op radio en televisie, door het ongevraagd rechtstreeks toezenden van materiaal of door aanplakking op de openbare weg de toegang tot de markt van producten uit andere lidstaten sterker zal bemoeilijken dan van nationale producten, waarmee de consument natuurlijk meer vertrouwd is.
- 22 De door de KO en de Zweedse regering verstrekte gegevens betreffende de relatieve stijging in Zweden van de consumptie van — vooral ingevoerde — wijn en whisky in vergelijking met andere producten zoals — hoofdzakelijk Zweedse — wodka, kunnen aan deze vaststelling niet afdoen. Enerzijds kan namelijk niet worden uitgesloten dat zonder de in het hoofdgeding bedoelde wetgeving deze evolutie veel sterker zou zijn geweest, anderzijds betreffen deze gegevens slechts een deel van de alcoholhoudende dranken en laten zij inzonderheid de bierconsumptie buiten beschouwing.
- 23 Bovendien mogen weliswaar tijdschriften met reclame in de verkooppunten worden verdeeld, doch Systembolaget AB, een aandelenvennootschap die volledig in handen is van de Zweedse Staat en die het monopolie op de detailhandel in Zweden heeft, verspreidt in haar verkooppunten in feite enkel haar eigen tijdschrift.

- 24 Ten slotte verbiedt de Zweedse wetgeving niet de „redactionele reclame”, dat wil zeggen het positief schrijven in hoofdartikelen van het tijdschrift over producten waarvoor geen directe reclame mag worden gemaakt. De Commissie merkt terecht op dat nationale producenten om verschillende, vooral culturele, redenen gemakkelijker toegang tot deze reclamemethode hebben dan hun in andere lidstaten gevestigde concurrenten. Deze omstandigheid kan het gebrek aan evenwicht dat inherent is aan een absoluut verbod op directe reclame, nog vergroten.
- 25 Een reclameverbod zoals in het hoofdgeding aan de orde is, moet dus worden beschouwd als een maatregel die de handel in producten uit andere lidstaten sterker beïnvloedt dan de handel in nationale producten, en vormt bijgevolg een belemmering voor de handel tussen de lidstaten die binnen de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag valt.
- 26 Een dergelijke belemmering kan echter worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, die een door artikel 36 van het Verdrag erkende reden van algemeen belang vormt.
- 27 Vaststaat dat een regeling die de mogelijkheden van reclame voor alcoholhoudende dranken beperkt en aldus het alcoholisme tracht te bestrijden, in overeenstemming is met het streven de volksgezondheid te beschermen (arresten van 10 juli 1980, Commissie/Frankrijk, 152/78, Jurispr. blz. 2299, punt 17, en 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia, C-1/90 en C-176/90, Jurispr. blz. I-4151, punt 15).
- 28 Het streven de volksgezondheid te beschermen kan een beperking als die welke het gevolg is van het in het hoofdgeding bedoelde reclameverbod rechtvaardigen, indien de beoogde maatregel daarenboven evenredig is aan de doelstelling en geen

middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt.

- 29 De KO en de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, betogen dat het in het hoofdgeding bedoelde reclameverbod in aanmerking kan komen voor de in artikel 36 van het Verdrag voorziene afwijking. De KO en de Zweedse regering onderstrepen inzonderheid, dat dit verbod niet absoluut is en het publiek niet verhindert zich desgewenst te informeren, met name in restaurants, op Internet, in een „redactionele context” of door de producent of invoerder te vragen reclamemateriaal toe te sturen. De Zweedse regering herinnert er bovendien aan dat het Hof heeft erkend, dat in de huidige stand van het gemeenschapsrecht de lidstaten binnen de door het Verdrag gestelde grenzen vrij zijn te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt (arrest *Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia*, reeds aangehaald, punt 16). De Zweedse regering verklaart dat de wetgeving die in het hoofdgeding aan de orde is, een onontbeerlijk onderdeel van haar beleid op het gebied van de alcohol uitmaakt.
- 30 GIP betoogt dat het uit deze wetgeving voortvloeiende absolute reclameverbod onevenredig is, omdat de beoogde bescherming kan worden bereikt door minder vergaande verbodsmaatregelen betreffende, bijvoorbeeld, bepaalde openbare plaatsen of voor kinderen en jongeren bestemde bladen. Er moet immers rekening mee worden gehouden, dat het Zweedse beleid ter bestrijding van het alcoholisme reeds wordt verzekerd door het bestaan van een monopolie voor de klein-handelsverkoop, het verbod van verkoop aan personen onder de 20 jaar en informatiecampagnes.
- 31 De Commissie meent dat de verwijzende rechter bevoegd is te beoordelen of het reclameverbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, evenredig is. Zij merkt evenwel eveneens op dat dit verbod weinig doeltreffend lijkt, vooral wegens het bestaan van „redactionele” reclame en de overvloed aan indirecte reclame op Internet, en dat eisen betreffende de vorm van de reclame, zoals de verplichting tot terughoudendheid die reeds in de Zweedse wetgeving is opgenomen, zouden kunnen volstaan om het betrokken belang te beschermen.

- 32 Het Hof beschikt over geen enkel gegeven op grond waarvan kan worden aangenomen dat de door de Zweedse autoriteiten aangevoerde redenen van volksgezondheid voor een ander doel zijn gebruikt en wel om goederen uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen (arrest van 14 december 1979, Henn en Darby, 34/79, Jurispr. blz. 3795, punt 21, en arrest Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia, reeds aangehaald, punt 20).
- 33 Voor de beoordeling van de evenredigheid van het in het hoofdgeding bedoelde reclameverbod en inzonderheid van de vraag of het nagestreefde doel zou kunnen worden bereikt door verbodsbepalingen of beperkingen die minder ver gaan of de handel tussen de lidstaten minder beperken, dienen de juridische en feitelijke omstandigheden te worden geanalyseerd, die kenmerkend zijn voor de situatie in de betrokken lidstaat, waartoe de verwijzende rechter beter in staat is dan het Hof.
- 34 Het antwoord dient derhalve te luiden dat, wat het vrije verkeer van goederen betreft, de artikelen 30 en 36 van het Verdrag niet in de weg staan aan een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken als bedoeld in artikel 2 van de Alkoholkonvenant, behoudens indien blijkt dat in de juridische en feitelijke omstandigheden die kenmerkend zijn voor de situatie in de betrokken lidstaat, de bescherming van de volksgezondheid tegen de kwalijke gevolgen van alcohol kan worden verzekerd door maatregelen die de handel tussen de lidstaten minder belemmeren.

Het vrij verrichten van diensten

- 35 Met zijn prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter verder te vernemen, of de verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten in de weg staan

aan een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken als bedoeld in artikel 2 van de Alkoholareklamlag.

- 36 De KO, GIP, de Zweedse regering en de Commissie zijn het erover eens dat het ter beschikking stellen van ruimte voor reclame een grensoverschrijdende dienstverrichting kan zijn die binnen de werkingssfeer van artikel 59 van het Verdrag valt. De andere regeringen die opmerkingen hebben ingediend, zijn daarentegen van oordeel dat artikel 59 in casu niet van toepassing is.
- 37 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, kan de vrijheid van dienstverrichting door een onderneming worden ingeroepen tegenover de staat waar zij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen (zie met name arresten van 17 mei 1994, *Corsica Ferries*, C-18/93, Jurispr. blz. I-1783, punt 30, en 10 mei 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 30).
- 38 Dit geldt in het bijzonder wanneer, zoals in casu, de wetgeving van een lidstaat het recht van op het grondgebied van deze lidstaat gevestigde persbedrijven om ruimte voor reclame in hun tijdschriften aan te bieden aan potentiële adverteerders in andere lidstaten beperkt.
- 39 Een maatregel als het reclameverbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, beïnvloedt namelijk, zelfs indien hij geen discriminerende werking heeft, vooral het grensoverschrijdende aanbod van ruimte voor reclame, gelet op het internationale karakter van de reclamemarkt voor de categorie van producten waarop het verbod betrekking heeft, en levert derhalve een beperking van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 van het Verdrag op (zie in die zin arrest *Alpine Investments*, reeds aangehaald, punt 35).

- 40 Een dergelijke beperking kan echter worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, die een reden van algemeen belang vormt, welke is erkend in artikel 56 van het Verdrag, dat overeenkomstig artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG) van toepassing is op het vrij verrichten van diensten.
- 41 Zoals in punt 33 van dit arrest is opgemerkt met betrekking tot de belemmering van het vrije verkeer van goederen, dient de verwijzende rechter te beoordelen of in de juridische en feitelijke omstandigheden die kenmerkend zijn voor de situatie in de betrokken lidstaat het reclameverbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, voldoet aan de voorwaarde van evenredigheid, zonder hetwelk de afwijking op het vrij verrichten van diensten niet kan worden gerechtvaardigd.
- 42 Het antwoord dient dus te luiden dat, wat het vrij verrichten van diensten betreft, de artikelen 56 en 59 van het Verdrag niet in de weg staan aan een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken als bedoeld in artikel 2 van de Alkoholareklamlag, behoudens indien blijkt dat in de juridische en feitelijke omstandigheden die kenmerkend zijn voor de situatie in de betrokken lidstaat, de bescherming van de volksgezondheid tegen de kwalijke gevolgen van alcohol kan worden verzekerd door maatregelen die de handel tussen de lidstaten minder belemmeren.

Kosten

- 43 De kosten door de Zweedse, de Franse, de Finse en de Noorse regering, alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Stockholms tingsrätt bij beschikking van 18 september 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 30 en 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 30 EG) en de artikelen 56 en 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 46 EG en 49 EG) staan niet in de weg aan een verbod op reclame voor alcoholhoudende dranken als bedoeld in artikel 2 van de Lag (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (Zweedse wet houdende diverse bepalingen betreffende de verkoop van alcoholhoudende dranken), zoals gewijzigd, behoudens indien blijkt dat in de juridische en feitelijke omstandigheden die kenmerkend zijn voor de situatie in de betrokken lidstaat, de bescherming van de volksgezondheid tegen de kwalijke gevolgen van alcohol kan worden verzekerd door maatregelen die de handel tussen de lidstaten minder belemmeren.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Schintgen

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 maart 2001.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

C. Gulmann