

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F.G. JACOBS

fremsat den 14. december 2000¹

1. I denne præjudicielle sag har Stockholms tingsrätt stillet spørgsmål om, hvorvidt EF-traktatens forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner og/eller mod restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser principielt er til hinder for en national lovgivning, der indebærer et generelt forbud mod reklamer for alkoholholdige drikkevarer. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den nationale ret oplyst, om et sådant forbud dog kan betragtes som begrundet i det hensyn til at beskytte den offentlige sundhed, som er forbuddets formål, og om det står i rimeligt forhold til dette formål.

Den svenske lovgivning og de faktiske omstændigheder i hovedsagen

2. Kongeriget Sverige fører en officiel politik, som går ud på at begrænse alkoholforbruget af hensyn til sundheden og sikkerheden. Blandt de midler, der benyttes til gennemførelse af denne politik, er et nationalt monopol på detailsalg af alkoholholdige drikkevarer til indtagelse under private former samt en række restriktioner for reklame. Som et led i håndhævelsen af disse restriktioner har Konsumentombudsmannen (den svenske forbrugerombuds-

mand) fremsat begæring om, at der nedlægges forbud mod, at Gourmet International Products Aktiebolag (herefter »GIP«) optager annoncer for alkoholholdige drikkevarer i et tillæg til sit tidsskrift *Gourmet*.

Detailsalgsmonopolet

3. Det statslige monopol på detailsalg af alkoholholdige drikkevarer i Sverige er blevet behandlet af Domstolen i Franzén-sagen², som indeholder en formålstjenlig beskrivelse af ordningen³. I det følgende gennemgås de vigtigste punkter, der kan være relevante for den foreliggende sag.

4. Alkoholholdige drikkevarer defineres som drikkevarer med et indhold af alkohol efter volumen på over 2,25%. Sådanne drikkevarer må fremstilles, importeres og/eller sælges en gros af personer, der har tilladelse hertil. Med undtagelse af »øl« med et alkoholindhold på under 3,5%, som må sælges i levnedsmiddelbutikker, må alkoholholdige drikkevarer kun sælges direkte til forbrugerne af restauranter mv.,

2 — Dom af 23.10.1997, sag C-189/95, Sml. I, s. 5909.

3 — Jf. særlig præmis 21-26 og den mere udførlige gennemgang i punkt 2-37 i generaladvokat Elmers forslag til afgørelse.

¹ Originalsprog: engelsk.

der har serveringsbevilling, eller af Systembolaget, der har staten som eneaktionær, og har et fuldstændigt monopol på detailsalg af alkoholholdige drikkevarer til indtagelse under private former.

forbliver i sortimentet), afhænger af blindsmagninger og af salget.

5. Systembolaget driver omkring 400 egne butikker og har ca. 580 lokale udleveringssteder, der normalt er almindelige butikker, som tager imod bestillinger og udleverer varerne. I mange af Systembolaget's butikker udstilles varerne ikke, men skal bestilles ved disken, selv om der dog nu er indført selvbetjeningsbutikker. Åbningstiderne er begrænsede, og der gælder et forbud mod salg til personer under 20 år. Dette forbud håndhæves strengt.

7. Systembolaget skal i henhold til den aftale, det har indgået med den svenske stat, overholde følgende betingelser:

— Vareudvalget skal sammensættes således, at indenlandske produkter ikke favoriseres, og drikkevarerne skal udelukkende vælges på grundlag af varernes kvalitet, særlige risici for skadevirkninger, kundernes efterspørgsel og andre forretningsmæssige hensyn samt etiske hensyn.

— Leverandørerne skal have oplysning om grundene til, at en vare ikke er valgt eller er udgået af sortimentet, og de skal informeres om retten til at påklage afgørelsen.

6. De varer, der sælges af Systembolaget (ca. 2 400), er inddelt i fem kategorier. Der findes et grundsortiment af varer, der altid lagerføres, et midlertidigt sortiment, der omfatter varer, som føres i begrænset omfang, eller som man påtænker at optage i grundsortimentet, et testsortiment, der omfatter varer, som man overvejer at føre, et bestillingsortiment, der består af varer, som ikke lagerføres af Systembolaget, men af godkendte producenter eller importører, og endelig en importservice for privatpersoner og restauranter, der ønsker at bestille varer, som ikke på anden måde kan købes i Sverige. Om en vare optages i et sortiment, der føres af Systembolaget (og om den

— Systembolaget's markedsføring og produktinformation skal være upartisk og uafhængig af varernes oprindelse.

— Systembolaget skal — under hensyn til de begrænsninger, der følger af lovgivningen — virke for, at kunderne får kendskab til nye produkter.

Restriktioner for reklame

8. Den nationale rets spørgsmål angår specielt § 2 i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (den svenske lov om visse bestämmelser om markedsføring af alkoholholdige drikkevarer, herefter »alkoholreklamlagen«). Loven indeholder nærmere bestemmelser om markedsføring af alkoholholdige drikkevarer, som finder anvendelse⁴ på erhvervsdrivendes markedsføring af alkoholholdige drikkevarer over for forbrugere. Ved en alkoholholdig drikkevare forstås en drikkevare med et alkoholindhold på over 2,25 volumenprocent, herunder spiritus, vin, »starköl« (øl med et alkoholindhold på over 3,5%) og »öl« (hvis alkoholindhold er på mellem 2,25% og 3,5%).

9. § 2 bestemmer følgende:

»Af hensyn til den sundhedsfare, der er forbundet med indtagelse af alkohol, skal der udvises særlig tilbageholdenhed ved markedsføring af alkoholholdige drikkevarer. Specielt må reklamer eller andre former for markedsføring ikke være påtrængende, opsøgende eller opfordre til indtagelse af alkohol.

Der må ved markedsføring af alkoholholdige drikkevarer ikke anvendes kommerciel

annoncering i radio- eller tv-programmer. Dette gælder også for programmer, der udsendes via satellit og er omfattet af loven (1996:844) om radio og fjernsyn.

Ved markedsføring af spiritus, vin eller øl ('starköl') må der ikke benyttes kommercielle annoncer i periodiske skrifter eller andre skrifter, som 'tryckfrihetsförordningen' (den svenske trykkefrihedsforordning) finder anvendelse på, og som med hensyn til udgivelsesplanen kan sidestilles med periodiske skrifter. Dette gælder dog ikke for skrifter, som udelukkende udleveres på salgssteder for sådanne drikkevarer.«

10. I de retningslinjer, Konsumentverket (forbrugerstyrelsen) har opstillet for gennemførelsen af denne artikel, anføres en række offentlige steder og sammenhænge, hvor der ikke må reklameres for alkoholholdige drikkevarer.

11. Der gælder dog en række undtagelser fra forbuddet mod reklamer for alkoholholdige drikkevarer i pressen og i radio og tv.

12. Der må i publikationer, som kun udleveres på salgssteder, reklameres for alle alkoholholdige drikkevarer, selv om det

⁴ — Under retsmodet blev det oplyst, at loven nu sammen med alkohollagen er blevet indarbejdet i én enkelt lov, men at de relevante bestemmelser hovedsagelig er uændrede.

under retsmødet blev anført, at der kun må reklameres for drikkevarer, som sælges på det pågældende salgssted. Reklamer for »öl« med et alkoholindhold på mellem 2,25% og 3,5% må på nærmere betingelser, der fremgår af retningslinjerne, optages i periodiske skrifter. Det fremgår endvidere af sagens akter og af udtalelser under retsmødet, at der i Sverige markedsføres en særlig form for »lättöl« med et alkoholindhold på under 2,25%, som det er tilladt at reklamere for uden begrænsninger, og at der heller ikke gælder et forbud mod »redaktionel reklame« i tidsskrifter eller i radio- eller tv-programmer. Herved forstås artikler eller indslag, der kan have en salgsfremmende virkning, men som ikke optages på kommercielt grundlag. Det er heller ikke forbudt at sende reklamemateriale direkte til en forbruger efter dennes anmodning. Da alkoholreklamlagen kun finder anvendelse på markedsføring over for forbrugere, gælder der ingen begrænsning for annoncer i fagblade. Det synes også at være tilladt at reklamere for alkoholholdige drikkevarer på Internettet.

13. Enhver form for reklame, der er tilladt, skal imidlertid opfylde kravene om »særlig tilbageholdenhed« i § 2, stk. 1.

14. I henhold til lovens § 3 skal enhver overtrædelse af § 2 anses for at være utilbørlig over for forbrugerne som

omhandlet i markedsføringslagen (1995:450) (den svenske markedsføringslov). Over for en erhvervsdrivende, der benytter »utilbørlig« markedsføring, kan der nedlægges forbud med fastsættelse af en bøde for tilfælde af overtrædelse af forbuddet. Ansvar for at søge nedlagt et forbud — eller i visse tilfælde for at pålægge forbud — påhviler Konsumentombudsmannen, som i det foreliggende tilfælde har anmodet Stockholms tingsrätt om at nedlægge forbud over for GIP.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

15. GIP udgiver et tidsskrift ved navn *Gourmet*, som trykkes i to forskellige udgaver, hvoraf den ene sælges i løssalg, mens den anden kun sælges i abonnement. Det samlede oplag er på ca. 25 000 eksemplarer, hvoraf ca. 9 300 sælges i abonnement. Af disse 9 300 eksemplarer udsendes 55% til erhvervsdrivende, der handler med drikkevarer, 35% til andre erhvervsdrivende og 10% til privatpersoner. Sammen med abonnementsudgaven, men ikke løssalgsudgaven, leveres et tillæg, der indeholder redaktionelt stof og reklamer for alkoholholdige drikkevarer, der indrykkes af importører. Det tillæg, der blev leveret sammen med nr. 4 (august-oktober 1997), indeholdt én side med reklame for rødvin og to sider med reklame for whisky.

16. Konsumentombudsmannen fandt, at der var tale om markedsføring direkte over for forbrugere gennem optagelse af annoncer i et periodisk skrift, og dermed om

reklamer i strid med alkoholreklamlagens § 2. Konsumentombudsmannen fremsatte derfor begæring for Stockholms tingsrätt om nedlæggelse af forbud mod, at GIP optog sådanne annoncer, og om fastsættelse af en bøde for tilfælde af overtrædelse af forbuddet.

præjudiciel afgørelse af de fællesskabsretlige spørgsmål.

19. Retten har forelagt følgende spørgsmål:

17. GIP har modsat sig anmodningen under henvisning til, at den svenske lovgivning er i strid med fællesskabsretten. GIP har nærmere gjort gældende, at lovbestemmelserne er i strid med EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), idet de udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for indførsel af varer fra andre medlemsstater, og at de desuden er i strid med EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), idet de udgør en restriktion for, at tidsskriftsforlag i Sverige udfører tjenesteydelser (i dette tilfælde i form af at stille reklameplads til rådighed) for personer med hjemsted i andre medlemsstater. Konsumentombudsmannen har bestridt disse anbringender.

»1) Skal EF-traktatens artikel 30 og 59 fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som indeholder et generelt forbud mod reklame for alkoholholdige drikkevarer som det, der opstilles i alkoholreklamlagens § 2?

2) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende: Kan et sådant forbud da antages at være begrundet og proportionalt til beskyttelse af menneskers liv og sundhed?«

18. Det kan nævnes, at der også er tvist mellem parterne om et andet spørgsmål, der ikke direkte vedrører det fællesskabsretlige spørgsmål, nemlig om abonnementsudgaven af *Gourmet* må betragtes som et fagtidsskrift, der ikke er omfattet af det svenske forbud. Dette spørgsmål er så vidt ses endnu ikke blevet afgjort af den nationale ret, som den 9. november 1998 — i overensstemmelse med GIP's begæring, som Konsumentombudsmannen har bestridt — har besluttet at anmode om en

20. Der er indgivet skriftlige indlæg i sagen af Konsumentombudsmannen, GIP, den finske, den franske, den svenske og den norske regering samt af Kommissionen. GIP, den finske, den franske og den svenske regering samt Kommissionen har også afgivet mundtlige indlæg under retsmødet.

Stillingtagen

Forbuddets karakter

21. Den nationale domstol har omtalt forbuddet som et generelt forbud, og GIP har fremstillet det som et fuldstændigt eller absolut forbud.

22. Det forekommer mig, at der på baggrund af de mange undtagelser ikke kan siges at være tale om et fuldstændigt eller absolut forbud mod reklame — som sådan — for alkoholholdige drikkevarer. Forbuddet synes dog at være fuldstændigt med hensyn til reklamemateriale, som udarbejdes af eller for en producent, importør, grossist eller detailhandler, og som generelt rettes til (potentielle) kunder i modsætning til kunder, der specielt har anmodet om tilsendelse af materialet eller allerede befinder sig i en situation, hvor de er i færd med at indkøbe alkoholholdige drikkevarer.

23. Et andet punkt, der kort kan nævnes, er Kommissionens udtalelser under retsmødet om, at reklameforbuddet primært kan opfattes som en eventuel restriktion for den frie udveksling af tidsskrifter, som har den virkning, at der opstår restriktioner for de frie varebevægelser for så vidt angår alkoholholdige drikkevarer og restriktioner for den frie adgang til at udbyde reklameydelser.

24. Det fremgår imidlertid af de faktiske omstændigheder, som de er fremstillet for Domstolen, at der ikke synes at være restriktioner i Sverige for salg af udenlandske tidsskrifter, som indeholder reklamer for alkoholholdige drikkevarer. Jeg vil mene, at de hævdede restriktioner for de frie varebevægelser (alkoholholdige drikkevarer) og for den frie udveksling af tjenesteydelser er tilstrækkelig uafhængige af hinanden til, at de kan behandles hver for sig.

EF-traktatens artikel 30 og 36

— Spørgsmålet, om forbuddet er omfattet af artikel 30

25. Den svenske regering har anført, at det erklærede mål med og den hævdede virkning af dens alkoholpolitik er at begrænse alkoholforbruget, og det forekommer at være ubestridt, at politikken virker efter hensigten⁵. Jeg vil mene, at begrænsninger i adgangen til at reklamere for varerne i almindelighed kun kan bidrage til denne virkning i ikke ubetydeligt omfang, sammen med høje punktafgifter og statskontrollen med detailsalg. Det må derfor lægges til grund, at salget og dermed importen af alkoholholdige drikkevarer nødvendigvis påvirkes.

⁵ — Det fremgår af tal, der hvert år offentliggøres i *World Drink Trends*, at Sverige har det laveste alkoholforbrug pr. indbygger (ca. halvdelen af det gennemsnitlige) af alle EU-landene. Der synes imidlertid også at være belæg for et parallelt marked for ulovlige alkoholholdige drikkevarer i Sverige, som ikke afspejles i statistikkerne.

26. Det må derfor være klart, at de pågældende svenske lovbestemmelser er omfattet af Dassonville-definitionen af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 30's forstand, idet der er tale om nationale bestemmelser, »som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet«⁶. (Det kan nævnes, at situationen i den foreliggende sag adskiller sig fra et ensartet forbud i hele Fællesskabet som det, der er tale om i tobaksreklamedirektivet⁷. Forskellige nationale bestemmelser kan medføre, at der opstår hindringer ved landegrænserne, mens harmoniserede fællesskabsbestemmelser, selv om de eventuelt kan formindske den samlede handel, virker på en måde, der fjerner sådanne nationale hindringer.)

samme måde«⁸. Subsidiært har de anført, at restriktionerne under alle omstændigheder må være begrundede i henhold til EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF) »i hensynet til [...] beskyttelse af menneskers [...] liv og sundhed«.

28. Domstolen har allerede fastslået, at reklamebegrænsninger kan være omfattet af den kategori af bestemmelser om »bestemte former for salg«, som der henvises til i Keck og Mithouard-dommen⁹.

29. Om undtagelsen i henhold til Keck og Mithouard-dommen kan gælde, afhænger imidlertid af, om de pågældende bestemmelser, såvel retligt som faktisk, ikke er diskriminerende.

27. Konsumentombudsmanden og alle de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen, har imidlertid anført, at lovbestemmelserne må falde uden for artiklens anvendelsesområde i henhold til undtagelsen i Keck og Mithouard-dommen for »nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg«, og som »finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og [...] såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på

30. På dette punkt må det antages, at bestemmelserne retligt set ikke er diskriminerende. Der sondres intetsteds i bestemmelserne mellem svenske varer og indførte varer. Desuden gælder der — for så vidt som det har betydning for reklamer — et særligt krav til Systembolaget om ikke at favorisere indenlandske varer ved udvælgelsen, men at virke for, at kunderne får kendskab til alle nye produkter.

6 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5.

7 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/43/EF af 6.7.1998 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, EFT L 213, s. 9. Direktivet er for nylig blevet annulleret ved Domstolens dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419.

8 — Dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 16.

9 — Dom af 15.12.1993, sag C-292/92, Hütnermund m.fl., Sml. I, s. 6787, præmis 22, af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 22, og af 9.7.1997, forenede sager C-34/95, C-35/95 og C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 39.

31. Den retlige situation synes imidlertid ikke at afspejle sig i de faktiske forhold, og, som Domstolen har anerkendt i fast praksis siden Dassonville-dommen, er den faktiske eller potentielle indvirkning på den faktiske adgang til markedet af afgørende betydning for anvendelsen af traktatens artikel 30.

32. Den svenske regering har ganske vist henvist til, at der er sket en konstant stigning i salget af vin (som i langt de fleste tilfælde importeres, hovedsagelig fra andre medlemsstater) og et konstant fald i salget af spiritus (dog således, at der er sket en stigning i andelen af importeret whisky, i modsætning til salget af svenskproduceret vodka). Disse forskydninger afspejler et af lovgivningens formål, som er at lede forbruget bort fra stærk spiritus.

33. GIP har imidlertid fremlagt andre statistiker, hvoraf det fremgår, at det indenlandske marked for øl (»starköl«) er domineret af svenske produkter, og GIP har i denne forbindelse anført, at det traditionelle forbrugsmønster altid vil favorisere indenlandske drikkevarer, således at varer fra andre medlemsstater stilles mindre fordelagtigt, hvis der ikke er mulighed for at reklamere for varerne. Under retsmødet har den svenske regerings repræsentant anerkendt, at forbrugerne i vidt omfang foretrækker lokalt produceret øl. Desuden vil artikler i dagspressen om andre emner (f.eks. økonomiske forhold) føre til, at forbrugerne først og fremmest genkender navnene på de indenlandske producenter. Hertil kommer, at det forhold, at der ikke gælder restriktioner for reklamer for »lät-töl«, sætter de svenske producenter af disse ølsorter i stand til at reklamere med deres

varemærker (der er de samme som for »starköl«) og dermed opnå en fordel frem for udenlandske bryggerier, der normalt ikke fremstiller »lät-töl«.

34. Det kan eventuelt hævdes, at det er den nationale ret, der skal tage stilling til disse faktiske forhold, men det forekommer mig, at enhver bestemmelse, der hindrer producenterne i at reklamere direkte over for offentligheden, i sagens natur vil ramme indførte varer forholdsvis hårdere end indenlandske varer og i hvert fald vil »forhindre, at varerne får adgang til markedet, eller medføre større ulemper i denne henseende end for indenlandsk fremstillede varer«¹⁰.

35. I interessekonflikter som i det foreliggende tilfælde (et andet eksempel kunne være tobaksreklamer) hævder de virksomheder, der reklamerer for deres varer, ofte, at reklamernes formål og virkning ikke er at få flere til at forbruge den pågældende vare, men at få de personer, der allerede er forbrugere af varen, til at skifte mærke. I den foreliggende sag synes det klart at være de svenske myndigheders hensigt kun at tillade reklamer med dette formål. I begge tilfælde forudsættes det, at der vil være mindre sandsynlighed for, at forbrugerne skifter mærke, hvis der ikke er mulighed for at gøre reklame.

10 — Keck og Mithouard-dommen, præmis 17.

36. Det må være klart, at dette er rigtigt. En forbruger, som ikke kender andre end de varer, han normalt køber, vil ikke udfolde større bestræbelser på at få kendskab til, om der findes andre varer, og det må da antages, at han vil fortsætte med at købe de samme varer. Reklame spiller en afgørende rolle, når et nyt produkt skal lanceres, eller når en virksomhed ønsker at trænge ind på et nyt marked. Når der desuden findes et detailhandelsmonopol, er der klart større risiko for, at en begrænsning af mulighederne for at reklamere direkte over for forbrugerne vil få restriktiv indvirkning på handelen. I denne forbindelse er kravet om, at Systembolaget fører en neutral indkøbspolitik, ikke tilstrækkeligt til at ændre faste forbrugsmønstre, specielt da kundernes efterspørgsel er et af de kriterier, Systembolaget skal lægge til grund for sit produktudvalg.

37. På baggrund af situationen i Sverige — alkoholreklamlagen trådte i kraft i 1978, og man synes at have ført den samme politik siden 1800-tallet, mens forpligtelsen til at tillade frie varebevægelser fra andre medlemsstater først har været gældende fra 1994¹¹ — fører disse betragtninger nødvendigvis til den konklusion, at begrænsningerne i adgangen til at reklamere for alkoholholdige drikkevarer må være til større ulempe for nye produkter, som introduceres på det svenske marked, end for produkter, der allerede findes på markedet, da det er mere sandsynligt, at de førstnævnte produkter er fra andre medlemsstater, og at de sidstnævnte er fra

Sverige. Det er — som i et tilfælde, GIP's repræsentant kunne fortælle om under retsmødet — sandsynligt, at producenter i andre medlemsstater vil blive afholdt fra overhovedet at forsøge at trænge ind på det svenske marked.

38. Jeg vil derfor mene, at de her omhandlede reklamebegrænsninger ikke alene kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, men også faktisk påvirker afsætningen af indenlandske varer på anden måde end afsætningen af varer fra andre medlemsstater og i højere grad hindrer markedsadgangen for de sidstnævnte varer end markedsadgangen for indenlandske varer. Når dette er tilfældet, kan undtagelsen i henhold til Keck og Mithouard-dommen ikke under nogen omstændigheder gælde.

— Spørgsmålet, om forbuddet er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed

39. Det er imidlertid nødvendigt at tage stilling til, om reklamebegrænsningerne i henhold til traktatens artikel 36 er begrundet »i hensynet til [...] beskyttelse af menneskers [...] liv og sundhed«.

40. Det kan også kort nævnes, at det følger af retspraksis i forsættelse af Cassis de Dijon-dommen, at bestemmelser, som må antages at være nødvendige af tvingende hensyn, bl.a. til beskyttelsen af den offent-

11 — For Sveriges vedkommende var der — forud for EF-traktatens artikel 30 — tale om artikel 11 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, EFT 1994 L 1, s. 3, som trådte i kraft den 1.1.1994.

lige sundhed¹², undtages fra forbuddet mod restriktioner med tilsvarende virkning på betingelse af, at de finder anvendelse uden forskel på indenlandske og indførte produkter. Som Domstolen har udtalt i Aragonesa-dommen¹³, er det imidlertid ikke nødvendigt at foretage en efterprøvelse af artikel 30 ud fra dette hensyn, når der som i det foreliggende tilfælde er tale om en begrundelse i hensynet til den offentlige sundhed, da en sådan foranstaltning kan være tilladt i henhold til traktatens artikel 36, uanset om den er diskriminerende eller ej.

41. Efter min opfattelse er det utvivlsomt, at foranstaltninger, der har til formål at begrænse alkoholforbruget, principielt kan være begrundede i henhold til artikel 36. Det er næppe nødvendigt at minde om, hvilken risiko for menneskers liv og sundhed der er forbundet med et for stort alkoholforbrug (og dette gælder både direkte som følge af de sundhedsskader, forbrugerne pådrager sig, og indirekte som følge af vold eller trafik- og arbejdsulykker). I Franzén-dommen bekræftede Domstolen da også, at beskyttelse af menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af alkoholholdige drikkevarer utvivlsomt er et af de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra traktatens artikel 30¹⁴.

42. Hertil kommer, at der i samtlige medlemsstater findes en form for begrænsning af adgangen til at reklamere for alkohol-

holdige drikkevarer. I nogle af medlemsstaterne er der dog tale om frivillige regler, og bestemmelserne i Sverige og Finland synes at være de strengeste¹⁵. På tv-området er der i »direktivet om fjernsyn uden grænser«¹⁶ opstillet strenge kriterier for reklamer for alkoholholdige drikkevarer. Som den svenske og den finske regering har gjort opmærksom på, indgår reklamebegrænsninger også blandt de mål, der er opstillet i en handlingsplan på alkoholområdet (Alcohol Action Plan), som er udarbejdet af Verdenssundhedsorganisationens (WHO's) regionalkomité for Europa i 1993, og som er blevet videreudviklet for årene 2000 til 2005. Reklamebegrænsninger indgår også som et led i det europæiske charter om alkohol (»European Charter on Alcohol«), som blev vedtaget på en WHO-konference i Paris i december 1995 (European Conference on Health, Society and Alcohol).

— Proportionalitet

43. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, hvor der ikke er udstedt fælles eller harmoniserede generelle regler om reklame for alkoholholdige drikkevarer, kan medlemsstaterne selv afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål¹⁷.

12 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe Zentral, Sml. s. 649, præmis 8.

13 — Dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior, Sml. I, s. 373, præmis 13.

14 — Jf. ovenfor i fodnote 2, særlig præmis 76 og den deri citerede retspraksis.

15 — Jf. *Overview of national alcohol policies in the 15 countries of the European Union*, som er udgivet af Société Française de Santé Publique og Europa-Kommisjonen i oktober 1998.

16 — Rådets direktiv 89/552/EØF af 3.10.1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende tv-spretningsvirksomhed, EFT L 298, s. 23, jf. særlig artikel 15.

17 — Aragonesa-dommen, jf. ovenfor i fodnote 13, præmis 16.

44. Nationale bestemmelser, som har eller sandsynligvis vil få restriktiv virkning for indførsel af varer, kan imidlertid ikke være begrundede i henhold til undtagelsen i traktatens artikel 36, hvis menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet¹⁸.

45. Selv om den svenske lovgivning som helhed indeholder en række restriktioner for reklame, er det afgørende spørgsmål i det foreliggende tilfælde spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod alle kommercielle annoncer for drikkevarer med et alkoholindhold på over 3,5 volumenprocent i periodiske skrifter, der retter sig til offentligheden, står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål.

46. I det væsentlige har Konsumentombudsmannen og alle de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen, anført, at et sådant forbud er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi reklame, der er rettet til erhvervsdrivende er tilladt, og fordi et mere begrænset forbud ville være mindre effektivt til at nå målet, som er at nedbringe det individuelle og det samlede alkoholforbrug i Sverige.

47. GIP og Kommissionen har imidlertid anført, at det anførte mål kunne nås ved

mindre restriktive foranstaltninger, og at forbuddet i dets nuværende skikkelse kun har virkning i et vist omfang. De har fremhævet, at der består et statsligt detail-salgsmopol, og at der dermed gennemføres restriktioner for køb af alkoholholdige drikkevarer. De har endvidere henvist til de »smuthuller«, som findes i form af redaktionel reklame og reklame på Internettet.

48. Et forbud som det, der her er tale om, er efter min opfattelse mere vidtgående end nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, selv om den endelige afgørelse herom bør overlades til den nationale ret, som eventuelt kan tage hensyn til andre omstændigheder, som specielt gør sig gældende i Sverige, men som Domstolen ikke uden videre kan bedømme.

49. Formålet med restriktionerne er at begrænse alkoholforbruget. Efter min opfattelse kan det ikke hævdes, at et forbud som det her omhandlede ikke bidrager til at nå dette mål, selv om der i videnskabelige kredse ikke synes at herske enighed om, præcist hvilken indvirkning reklamer har på alkoholforbruget i modsætning til tilbøjeligheden til at skifte mærke¹⁹. Det afgørende spørgsmål er imidlertid, om et mindre omfattende forbud ikke kunne være et lige så effektivt bidrag, og dette spørgs-

18 — Jf. senest dom af 11.7.2000, sag C-473/98, Kemikalieinspektionen mod Toolex Alpha, Sml. I, s. 5681, præmis 40, og — for så vidt angår beskyttelsen af menneskers sundhed mod de skadelige virkninger af alkohol — Aragonesadommen, jf. ovenfor i fodnote 13, præmis 14 og 16, Franzén-dommen, jf. ovenfor i fodnote 2, præmis 75, og dom af 15.6.1999, sag C-394/97, Heinonen, Sml. I, s. 3599, præmis 36.

19 — I en betænkning med titlen »10th Special Report to the US Congress on Alcohol and Health«, som er udarbejdet af National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism — et forbundsstatsorgan, der er oprettet med det formål at foretage undersøgelser af årsagerne til samt konsekvenserne, behandling og forhindring af alkoholisme og problemer i forbindelse med alkohol — behandles en lang række undersøgelser mv. af virkningerne af alkoholreklame. Det konkluderes, at der — måske med undtagelse af børn og unge — »kun er ringe belæg for, at alkoholreklamer har indvirkning på indstillingen til og adfærden i forbindelse med indtagelse af alkoholholdige drikkevarer«. Ifølge nogle kilder består der dog en sådan sammenhæng.

mål skal, som GIP og Kommissionen med rette har anført, bedømmes ud fra forholdene i Sverige.

50. Forholdene i Sverige synes bl.a. at være karakteriseret ved, at personer over 20 år fuldt lovligt kan købe og indtage alkohol efter de pågældendes frie valg. Der er fra lovgivningsmagtens side heller intet ønske om at hindre, at sådanne personer får oplysninger om de alkoholholdige drikkevarer, der er tilgængelige på markedet, idet der ikke gælder et forbud mod redaktionel reklame, og forbrugerne efter anmodning har adgang til direkte reklame på udsalgsstederne. Forbuddet skal altså ses på baggrund af begrænsningerne i adgangen til køb af alkoholholdige drikkevarer, høje punktafgifter, streng håndhævelse af aldersgrænserne for køb af alkoholholdige drikkevarer samt kravet om, at der ved enhver reklame for sådanne drikkevarer skal udvises »særlig tilbageholdenhed«, hvilket ifølge den svenske regering indebærer, at reklamer skal være præget af objektivitet og tilbageholdenhed såvel i tekst som billeder.

51. Hvilke begrænsninger for reklame kan da være begrundede under disse omstændigheder? Der findes uden tvivl begrænsninger, som er det. Det forekommer f.eks. at være fuldt ud rimeligt at beskytte børn og unge, som endnu ikke har et alkoholforbrug, og som — på grund af deres alder — vil være særlig udsatte for skadevirkninger, fra den påvirkning, som kan udgå fra reklamer for alkoholholdige drikkevarer. Ethvert forbud mod annoncer for alkoholholdige drikkevarer i tidsskrifter, som retter

sig til denne del af befolkningen, er således begrundet. Det kan efter min opfattelse ikke anses for at være for vidtgående i forhold til målet at forbyde reklamer i medier, som børn og unge efter mediernes karakter ofte kommer i kontakt med, f.eks. udendørs reklame, dagblade med stort oplag og tv-programmer i den bedste sendetid (»peak-time television«). I flere medlemsstater findes der forskellige former for forbud af denne art.

52. Også med hensyn til voksnes alkoholforbrug — som de svenske regler samtidig retter sig mod — må det være fuldt begrundet at opstille visse restriktioner, selv om det ikke må overses, at enhver, der er fyldt 20 år, af den svenske lovgivningsmyndighed betragtes som tilstrækkelig moden til at træffe afgørelse om at indtage alkohol eller ej og i givet fald i hvilket omfang.

53. På baggrund af de tilsigtede mål kunne det f.eks. være berettiget at forbyde reklamer, der fremstiller drikkeri som attraktivt, eller som specielt kan antages at opfordre til at drikke spiritus frem for andre drikkevarer. Eksempler på sådanne reklamer kunne være reklamer, der forbinder alkoholholdige drikkevarer med sundhed, lykke, velstand, succes, elegance, livsstil, seksuel tiltrækning eller lignende attraktive egenskaber. Sådanne begrænsninger synes at falde ind under kravet om »særlig tilbageholdenhed« i reklamer, hvilket forekommer at være i fuld overensstemmelse

med målet. På samme måde forekommer det — på baggrund af en anden form for fare for menneskers sundhed og liv end den, der opstår for forbrugeren selv — fuldt ud berettiget at forbyde annoncer for alkoholholdige drikkevarer i tidsskrifter om biler og motorkørsel.

ikke er særlig høje. Det har måske større betydning, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om denne form for restriktion er effektiv, når producenterne (som det synes at være tilfældet for de svenske bryggerier) er i stand til at omgå målet ved at benytte samme varemærke for drikkevarer både under og over grænsen.

54. For at modvirke »rekruttering« af personer, som normalt ikke vil være tilskyndet til at indtage alkoholholdige drikkevarer, vil jeg også mene, at det kan være begrundet at forbyde reklamer for f.eks. alkoholholdige »læskedrikke« — dvs. drikkevarer som specielt er udformet således, at de appellerer til personer (herunder uden tvivl unge og endog børn), som foretrækker søde og kulsyreholdige drikkevarer.

56. Jeg har anført disse eksempler — der ikke er en udtømmende opregning — til illustration af tilfælde, hvor et reklameforbud efter alle foreliggende omstændigheder kan være begrundet, fordi det bidrager til at nå den berettigede målsætning om at formindske voksnes alkoholforbrug og at forhindre personer under 20 år i at indtage alkohol, og fordi et mindre omfattende forbud ikke vil kunne få samme virkning.

55. En anden form for begrænsning, som kan være berettiget, kan være reklamer for drikkevarer med et alkoholindhold på over en bestemt procent, idet disse drikkevarer må antages at være mere sundhedsskadelige. Sådanne begrænsninger findes i flere medlemsstater. I Aragonesa-dommen²⁰ fandt Domstolen således, at et kriterium på 23% ikke var åbenbart urimeligt som led i en kampagne mod alkoholisme, selv om det præcise alkoholindhold, som vil være et rimeligt kriterium i forhold til målet, kan variere efter særlige forhold og drikkevanerne i den pågældende medlemsstat. I denne henseende kan det konstateres, at de svenske grænser på 2,25% og 3,5%

57. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at det — på baggrund af målsætningen om at begrænse voksnes lovlige alkoholforbrug — er hverken nødvendigt eller effektivt at opstille et forbud mod kommercielle reklamer for alkoholholdige drikkevarer i alle medier, der retter sig til offentligheden, når det tages i betragtning, at sådanne reklamer under alle omstændigheder skal overholde kravet om »særlig tilbageholdenhed«. Der findes mange dele af medierne, som børn og unge sandsynligvis ikke kommer i kontakt med, og det er heller ikke sandsynligt, at børn og unge viser interesse for sådanne tidsskrifter, kun for at opleve spændingen ved at læse en »særlig tilbageholdende« annonce for en alkoholholdig drikkevarer (i denne henseende kan situati-

20 — Jf. ovenfor i fodnote 13, præmis 17.

onen ikke sammenlignes med f.eks. et forbud mod reklamer med et klart seksuelt indhold).

58. Men selv for det tilfælde, at det må antages, at »moderate« annoncer i almindelighed medfører, at voksne personer tilskyndes til et større forbrug, end det ellers ville være tilfældet, vil jeg mene, at det vil være yderst vanskeligt at hævde, at dette må gælde for alle dele af medierne.

59. Den nationale ret har fremlagt et eksemplar af det nummer af *Gourmet*, som har givet anledning til sagen. Det er et tidsskrift, der hovedsagelig indeholder artikler om mad og drikkevarer. Det indeholder bl.a. redaktionelt stof om alkoholholdige drikkevarer, hvilket tilsyneladende er fuldt lovligt. Ud over de tre helsidesannoncer, som Konsumentombudsmannen har påtalt, indeholder tidsskriftet en artikel på syv sider om »starköl« (med fotografier af varemærkerne), en artikel på 3 1/2 side om spiritus og fem sider om forskellige vinsmagninger sammen med diverse andre henvisninger. Uanset om abonnementsudgaven og tillægget falder ind under den svenske lovgivnings definition af fagblade, forekommer det mig at være højst usandsynligt, at en læser — som må formodes helt bevidst at have valgt at læse tidsskriftet, medmindre det normalt findes i tandlægers venteværelser — vil blive tilskyndet til at indtage alkoholholdige drikkevarer i større omfang, fordi der findes kommercielle annoncer i tidsskriftet, end han eller hun ellers ville være, efter at have læst artiklerne i bladet.

60. Den, der køber et sådant blad, kan med rimelighed antages at være i en tilsvarende situation som den, der køber alkoholholdige drikkevarer, eller den, der specifikt anmoder om at få tilsendt reklamemateriale fra en producent, og begge disse situationer er undtaget fra forbuddet mod kommercielle annoncer. Tankegangen bag disse undtagelser synes at være, at enhver virkning af reklamematerialet i en sådan situation med langt større sandsynlighed vil være et skift fra ét mærke til et andet end større forbrug. Jeg vil også mene, at det samme kan gælde, når nogen har valgt at læse et blad, som i et vist betydeligt omfang indeholder materiale om alkoholholdige drikkevarer.

61. Min opfattelse af, at forbuddet mod direkte kommercielle reklamer — for så vidt som det omfatter visse dele af medierne, herunder specielle publikationer for personer, der interesserer sig for mad og drikkevarer — ikke er effektivt i forhold til det mål, det udtrykkeligt forfølger, og at det derfor er for vidtgående og ikke kan være begrundet i henhold til traktatens artikel 36, støttes af en række af de andre forhold, GIP og Kommissionen har fremhævet.

62. Den omstændighed, at der ikke gælder et forbud mod redaktionel reklame, forekommer mig i betydelig grad at svække forbuddet mod kommercielle annoncer. På den ene side skal kommercielle annoncer altid være særlig tilbageholdende, og på den anden side har journalister, der skriver om alkoholholdige drikkevarer, ofte en

tendens til at være »lyriske«. Hertil kommer, at redaktionelt materiale kan være mere autoritativt i læserens bevidsthed end kommercielle annoncer. Det må også forholde sig således, at forbuddets virkning — efter de oplysninger, der blev givet under retsmødet — svækkes af, at udenlandske blade, som indeholder annoncer for alkoholholdige drikkevarer — hvoraf nogle indrykkes af den svenske, statsejede producent af alkoholholdige drikkevarer, Vin & Sprit, for virksomhedens egne produkter — udbydes til salg i Sverige.

kan dog være begrundet i hensynet til beskyttelsen af menneskers liv og sundhed på betingelse af, at det tilsigtede mål ikke kan nås lige så effektivt ved foranstaltninger, der i mindre grad begrænser samhandelen inden for Fællesskabet. Det forekommer dog — med forbehold af den nationale rets efterprøvelse ud fra den særlige situation i det pågældende land — at forholde sig således, at den svenske målsætning om at nedsætte alkoholforbruget kunne nås lige så effektivt ved hjælp af foranstaltninger, der er mindre indgribende end et forbud mod enhver sådan annoncering i alle dele af medierne, særlig i det omfang forbuddet omfatter tidsskrifter, der specielt indeholder stof om mad og drikkevarer.

63. Det må imidlertid ikke overses, at de relevante svenske lovbestemmelser — hvilket det dog er den nationale ret, der skal tage stilling til — måske kan fortolkes på en sådan måde, at deres anvendelse i denne sag ikke er i strid med proportionalitetsprincippet og dermed stadig er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det kan tænkes, at dette kan opnås ved at betragte *Gourmet* som et fagblad eller ved at antage, at læserne befinder sig i samme situation som personer, der har anmodet om tilsendelse af reklamemateriale.

EF-traktatens artikel 59

— Spørgsmålet, om forbuddet er omfattet af artiklen

— Konklusion

65. EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) forbyder alle restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet for så vidt angår statsborgere i en medlemsstat, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.

64. På denne baggrund er jeg af den opfattelse, at et forbud i en medlemsstat mod kommercielle annoncer for alkoholholdige drikkevarer, som retter sig direkte til offentligheden — ud fra traktatens artikel 30 og 36 — udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion. Foranstaltningen

66. Den restriktion, der her er tale om, vedrører GIP's adgang til at udføre en tjenesteydelse i form af at stille annonce-

plads til rådighed for personer eller virksomheder, som har hjemsted i andre medlemsstater, og som ønsker at annoncere for alkoholholdige drikkevarer.

67. Dette er tilstrækkeligt til, at artikel 59 finder anvendelse. Mens det er nødvendigt, at tjenesteydelsen indebærer et grænseoverskridende element²¹, behøver den hævdede restriktion ikke at angå annoncer for alkoholholdige drikkevarer, som er fremstillet i andre medlemsstater — idet den vare, der annonceres for, i denne sammenhæng endog kan være af ren svensk oprindelse.

68. Det har heller ingen betydning, om GIP rent faktisk har stillet annonceplads til rådighed for kunder i andre lande end Sverige. I hovedsagen har Konsumentombudsmannen krævet, at der nedlægges forbud mod, at GIP optager kommercielle annoncer for alkoholholdige drikkevarer, således at der fastsættes en bøde for tilfælde af overtrædelse af forbuddet. Det er således uden betydning, hvilke personer der har fået optaget de annoncer i nr. 4 af *Gourmet's* abonnementsudgave, der synes at have givet anledning til hovedsagen. Spørgsmålet er derimod, om GIP kan forhindres i at udbyde sådanne tjenesteydelser i fremtiden, og det må være klart, at GIP ønsker at kunne præstere sådanne ydelser for annoncører, der er hjemmehørende i andre medlemsstater. Som Domstolen har udtalt i Alpine Investments-sagen²², ville den frie udveksling af tjenesteydelser blive illusorisk, såfremt nationale bestemmelser frit kunne opstille hindringer for

tilbud om tjenesteydelser, og anvendelsen af bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser kan derfor ikke være betinget af, at tilbuddet rettes til en på forhånd bestemt modtager.

69. Efter min opfattelse er det således klart, at en regel, hvorefter en udgiver kan blive afholdt fra at udbyde annonceplads til annoncører, der har hjemsted i andre medlemsstater, er en regel, der begrænser udgiverens frihed til at præstere grænseoverskridende tjenesteydelser. Den samme restriktion må antages at påvirke reklamebureauer inden for Fællesskabet, som ønsker at udføre tjenesteydelser for producenter af alkoholholdige drikkevarer i form af annoncering i svenske tidsskrifter.

70. Den norske regering og Kommissionen har anført, at en sådan regel — for at kunne falde ind under forbuddet i artikel 59 — eventuelt skal være diskriminerende i forholdet mellem udbud af tjenesteydelser til annoncører i udgiverens hjemland og annoncører i andre medlemsstater. De har henvist til, at der ikke synes at være tale om en sådan forskelsbehandling i denne sag.

71. Mens jeg kan tilslutte mig, at det ikke er godtgjort, at det svenske forbud rammer udbud af grænseoverskridende tjenesteydelser på anden måde end udbud af tjenesteydelser i Sverige, kan jeg ikke være enig i, at en sådan forskelsbehandling er nødvendig for, at artikel 59 er tilsidesat. Domstolens faste praksis er, at artikel 59 forbyder »enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel

21 — Jf. f.eks. dom af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 38, og den deri citerede retspraksis.

22 — Dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Sml. I, s. 1141, præmis 19.

indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser«²³. Det fremgår også klart af Alpine Investments-dommen²⁴, at forbuddet også omfatter såvel restriktioner, som er fastsat af den stat, hvorfra ydelsen stammer, som restriktioner, som er fastsat af modtagermedlemsstaten, og at der ved bedømmelsen af restriktioner for fri udveksling af grænseoverskridende tjenesteydelse ikke gælder en tilsvarende undtagelse som den, der følger af Keck og Mithouard-dommen.

72. På denne baggrund har jeg ingen vanskelighed ved at nå frem til, at forbuddet er omfattet af artikel 59.

— Ytringsfrihed

73. Under retsmødet har både den svenske regering og Kommissionen anført, at redaktionel reklame må være omfattet af retten til ytringsfrihed. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er kommerciel reklame imidlertid også omfattet af anvendelsesområdet for menneskerettighedskonventionens artikel 10, som

sikrer ytringsfrihed for enhver²⁵. Dette aspekt af sagen er imidlertid ikke blevet behandlet for Domstolen, og jeg finder det heller ikke nødvendigt at gennemgå det nærmere for at nå frem til mit forslag til afgørelse i denne sag.

74. Ikke desto mindre kan ethvert indgreb i annonçørers grundlæggende ret til ytringsfrihed (som kan være begrundet i tilsvarende hensyn som dem, der kan påberåbes i forbindelse med en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. redegørelsen i det følgende) kun betyde, at uforeneligheden med traktatens artikel 59 må betragtes med særlig alvor.

— Begrundelse i hensynet til den offentlige sundhed

75. Ved EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46 EF), som i henhold til artikel 66 (nu artikel 55 EF) finder anvendelse på det sagsområde, der er reguleret i artikel 59, er der indført en undtagelse svarende til den, der for de frie varebevægelers vedkommende gælder i henhold til artikel 36. Artikel 59 udelukker ikke anvendelse af love og andre bestemmelser, der »indeholder regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den

23 — Jf. senest dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 33, og den deri citerede retspraksis.

24 — Jf. fodnote 22, særlig præmis 30 og 35-38.

25 — Jf. f.eks. sag 8/1993, Casado Coca mod Spanien, præmis 35, og de andre afgørelser, der citeres i præmissen.

offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed«.

76. Denne ordlyd synes kun at tillade en sådan begrundelse for regler, der udtrykkeligt eller bevidst er diskriminerende, men ikke for regler, der på lige fod gælder for indenlandske og grænseoverskridende tjenesteydelser, til trods for, at de sidstnævnte også er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 59.

77. Det ville imidlertid være absurd, hvis en regel, der foreskriver en særlig behandling af andre landes statsborgere, kunne være begrundet i hensynet til den offentlige sundhed, mens dette ikke kunne være tilfældet for en regel, som finder anvendelse uden forskel, men som til trods herfor begrænser udveksling af tjenesteydelser på tværs af landegrænserne.

78. Domstolen har da også — parallelt med, hvad man har kaldt dens »rule of reason«-praksis for frie varebevægelser, som blev indledt ved dommen i Cassis de Dijon-sagen²⁶ — udviklet et retligt kriterium, hvorefter en ikke-diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser kan falde uden for forbuddet i henhold til traktatens artikel 59, hvis den objektivt er begrundet i henhold til en berettiget almen interesse. I Alpine Investments-dommen — hvor der også var tale

om en restriktion, som ramte potentielle tjenesteydere i den stat, der håndhævede restriktionen — fandt Domstolen da også anledning til at tage stilling til, om forbuddet, som den anså for ikke-diskriminerende, kunne være begrundet i almene hensyn²⁷.

79. I denne henseende er målsætningen om at begrænse alkoholforbruget også her klart et hensyn, som er af fornøden offentlig interesse til, at det kan begrunde visse restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser. Domstolen har da også fundet, at reklamebegrænsninger kan være begrundet i almene hensyn²⁸.

80. Også her skal sådanne restriktioner imidlertid — for at de kan være begrundede — være egnede til at nå det mål, der forfølges, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at målet nås²⁹. Af de grunde, jeg har anført i det foregående i forbindelse med min stillingtagen til forholdet set ud fra traktatens artikel 36, vil jeg mene, at et forbud mod kommercielle annoncer for alkoholholdige drikkevarer i alle publikationer, der retter sig til offentligheden, forekommer at være mere vidtgående end nødvendigt for at nå det mål, de svenske myndigheder angiver at forfølge.

27 — Jf. ovenfor i fodnote 22, særlig præmis 35 og 40 ff.

28 — Jf. særlig dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl., Sml. I, s. 4007, præmis 23 og 27, og af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 50.

29 — Jf. f.eks. Collectieve Antennevoorziening Gouda-dommen, præmis 15, Alpine Investments-dommen, jf. ovenfor i fodnote 22, præmis 45, og ARD-dommen, præmis 51.

26 — Jf. ovenfor i punkt 40.

Forslag til afgørelse

81. Sammenfattende vil jeg foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, Stockholms tingsrätt har stillet, således:

Et nationalt forbud mod kommercielle annoncer for alkoholholdige drikkevarer, som retter sig direkte til offentligheden, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion for sådanne drikkevarer i EF-traktatens artikel 30's forstand og en restriktion for friheden til at udbyde grænseoverskridende reklametjenesteydelser i artikel 59's forstand. Et sådant forbud kan være begrundet i hensynet til at nå det tilsigtede mål, som er at beskytte menneskers liv og sundhed mod de risici, overdreven indtagelse af alkoholholdige drikkevarer kan medføre, men kun i det omfang dette mål ikke kan nås lige så effektivt ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger. Et forbud, som omfatter kommercielle annoncer i tidsskrifter, der i betydeligt omfang lovligt indeholder materiale om alkoholholdige drikkevarer, er som udgangspunkt hverken nødvendigt eller effektivt i denne henseende, og det kan således ikke være begrundet.