

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
ANTONIO TIZZANO

fremsat den 11. marts 2004¹

1. I sag C-262/02, der er anlagt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF, anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt den franske lovgivning, som på medlemsstatens område forbyder retransmission af sportsbegivenheder, som finder sted i andre medlemsstater, er forenelig med artikel 49 EF, når der i forbindelse med disse begivenheder er opstillet skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer, som Frankrig forbyder tv-reklamer for.

3. Som det fremgår, vedrører de to sager den samme nationale lov og aspekter af denne, der i vid udstrækning er sammenlignelige. De bør derfor behandles samlet.

I — Retsforskrifter

A — Gældende bestemmelser i fællesskabsretten

2. Den samme lov var genstand for to præjudicielle spørgsmål i dom afsagt af Cour de Cassation (Frankrig) den 19. november 2002 i sag C-429/02. I sidstnævnte sag ønsker den franske domstol navnlig at få oplyst, hvorvidt en medlemsstats lovgivning, som f.eks. ovennævnte franske lov, er forenelig med direktiv 89/552 og artikel 49 EF.

4. Hvad angår fællesskabsretten er den relevante retsregel artikel 49 EF, der som bekendt sikrer den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet.

5. Det skal endvidere understreges, at artikel 46 EF, der finder anvendelse på tjenesteydelser i medfør af artikel 55 EF, åbner mulighed for, at medlemsstaterne kan anvende love eller administrativt fastsatte bestemmelser, som er begrundet i hensynet

¹ — Originalsprog: italiensk.

til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, selv om de begrænser ovennævnte frihed.

Direktiv 89/552

6. Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 (det såkaldte direktiv om fjernsyn uden grænser, herefter »direktiv 89/552«)² er ligeledes relevant i sag C-429/02.

7. For at sikre fri udveksling af fjernsynsudsendelser inden for Fællesskabet samordner direktiv 89/552 bestemte aktivitetssektorer inden for tv-radiospredning ved at fastsætte mindsteregler for alle udsendelser fra Fællesskabet bestemt til modtagelse i Fællesskabet (13. og 14. betragtning).

8. Til opnåelse af dette formål pålægges der endvidere i direktivet, på den ene side de medlemsstater, hvorfra udsendelserne sendes, en forpligtelse til at sørge for, at tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, overholder direktivets bestemmelser (artikel 3, stk. 2), og på den anden side de medlemsstater, hvor udsendelserne modtages, en forpligtelse til at sikre modtagefrihed og til ikke at hindre retransmission på deres område af udsendelser fra andre medlemsstater af grunde, der falder inden for de ved direktivet samordnede områder (artikel 2, stk. 2).

2 — Rådets direktiv 89/552/EØF af 3.10.1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 298, s. 23.

9. »Fjernsynsreklamer« er en af de sektorer, der samordnes af direktivet, og for hvilken der fastsættes visse bestemmelser, der definerer grundbegreberne på området og fastsætter retningslinjer, begrænsninger og sen-detid for denne form for reklamer.

10. Af betydning i denne sag skal navnlig nævnes artikel 1, litra b) og c), hvorefter der ved:

»»fjernsynsreklame« forstås: enhver meddelelse i en hvilken som helst form, udsendt over fjernsyn mod vederlag eller lignende betaling af en offentlig eller privat virksomhed i forbindelse med handel, forretning, håndværk, industri eller liberale erhverv for at fremme afsætning mod betaling af varer eller tjenesteydelser, herunder fast ejendom, rettigheder og forpligtelser. [...]

»skjult reklame« forstås: mundtlig eller visuel fremhævelse af varer eller tjenesteydelser eller af en vareproducents eller en tjenesteydelsesleverandørs navn, varemærke eller aktiviteter i programmer, når fremhævelsen er tilsigtet fra tv-radiospredningsorganets side i reklameøjemed og vil kunne vildlede offentligheden med hensyn til arten af denne fremhævelse. En fremhævelse anses navnlig for at være tilsigtet, når den foretages mod vederlag eller lignende betaling«.

11. Artikel 10 bestemmer:

pauser må reklamer kun indsættes mellem de uafhængige dele eller i pauserne.

»1. Fjernsynsreklamer skal klart kunne identificeres som reklamer og skal holdes klart adskilt fra det øvrige program med optiske og/eller akustiske midler.

[...]«

[...]

13. I artikel 15 anføres visse specifikke kriterier, der skal overholdes i forbindelse med fjernsynsreklamer for alkoholholdige drikkevarer.

4. Skjult reklame er forbudt.

14. Endelig skal det understreges, at direktiv 89/552 er blevet ændret ved direktiv 97/36³, som blev vedtaget efter de begivenheder, der gav anledning til den foreliggende sag, og ikke finder anvendelse her.

12. Artikel 11 bestemmer:

»1. Fjernsynsreklamer skal indsættes mellem udsendelserne. Med forbehold af stk. 2-5 kan reklamer dog ligeledes indsættes under udsendelserne, når det sker på en sådan måde, at udsendelsernes integritet og værdi ikke berøres under hensyn til naturlige ophold i programmet og dets længde og art, og der ikke gribes ind i rettighedshavernes rettigheder.

B — Nationale bestemmelser

a) Evin-loven

15. Hvad angår national lovgivning må man først og fremmest nævne de franske bestemmelser vedrørende tv-reklame for alkoholholdige drikkevarer, begyndende med lov nr. 91-32 af 10. januar 1991 om bekæmpelse

2. I udsendelser, der består af uafhængige dele, eller i sportsudsendelser, udsendelser om andre begivenheder og underholdningsudsendelser med en lignende struktur med

3 — Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 97/36/EF af 30.6.1997 om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 202, s. 60.

af tobaksrygning og alkoholisme (herefter »Evin-loven«)⁴, som ændrede artikel L. 17 i »code des débits de boissons« (herefter »CDB«)⁵.

18. Overtrædelse af Evin-loven er en »délit« (lovovertrædelse) efter fransk straffelov. CDB's artikel L. 21 bestemmer følgende:

16. Evin-loven bygger på princippet om, at al reklame for alkoholholdige drikkevarer (der defineres som drikkevarer med et alkoholindhold på mere end 1,2%), som ikke udtrykkeligt er tilladt, er forbudt. I overensstemmelse med dette princip er tv-reklame for alkoholholdige drikkevarer, der ikke udtrykkeligt er tilladt i medfør af CDB's artikel L. 17, derfor forbudt.

»Overtrædelse af artikel L. 17, L. 18, L. 19 og L. 20 kan straffes med bøde på 500 000 [FRF]. Bødens størrelse kan forhøjes med op til 50% af det beløb, der er anvendt på den ulovlige reklame.

17. Dette forbud bekræftes udtrykkeligt ved artikel 8 i dekret nr. 92-280 af 27. marts 1992 om tv-reklame og sponsorering⁶, hvori det hedder:

Ved gentagne overtrædelser kan retten forbyde salg af den alkoholholdige drikkevare, som var genstand for den ulovlige reklame i en periode på mellem et og fem år.«

»Det er forbudt at reklamere for produkter, for hvilke der gælder et lovfastsat forbud mod tv-reklamer, samt for følgende produkter og erhvervssektorer:

b) Foranstaltninger vedtaget af CSA

drikkevarer, som indeholder mere end 1,2% alkohol [...].«

19. Endvidere er Conseil supérieur de l'audiovisuel (herefter »CSA«) tillagt en væsentlig kontrolfunktion, idet det kan pålægge franske tv-selskaber, der ikke overholder Evin-loven, administrative sanktioner.

4 — JORF af 12.1.1991, s. 615.

5 — Senere ændret til artikel L.3323-2 i code de la Santé publique.

6 — JORF af 28.3.1992, s. 4313.

20. Under udøvelsen af denne funktion mindede CSA, som havde konstateret, at der under retransmissionen i Frankrig af enkelte sportsbegivenheder, der havde fundet sted i udlandet, optrådte skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer⁷, og som anså denne form for fjernsynsreklame for at være i strid med Evin-loven, visse franske tv-selskaber om, at denne lov skal overholdes, og CSA gik endog så vidt som til at indgive en klage over overtrædelse af denne lov⁸.

21. CSA udarbejdede derfor »en adfærdskodeks«, der gør rede for CSA's fortolkning af Evin-lovens bestemmelser for så vidt angår retransmission af sportsbegivenheder, hvor der vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer (f.eks. på reklametavler rundt om banen)⁹.

22. Om end der ikke må ske forskelsbehandling mellem franske og udenlandske alkoholholdige drikkevarer, maner adfærdskodeksen til agtpågivenhed hos annoncører,

mellemmænd, idrætsforbund og tv-selskaber, når reklamer vises under sportsbegivenheder, der finder sted uden for Frankrig. I sådanne tilfælde skal tv-selskaberne, der i Frankrig retransmitterer billeder fra begivenhederne, afstå fra en stiltiende accept af de reklamer, der vises på stedet, afstå fra deltagelse i placeringen af reklamer og så vidt muligt undgå, at sådanne reklamer indfanges i kameravinklen.

23. Denne almindelige bestemmelse præciseres yderligere gennem en sondring mellem »multinationale begivenheder« og »andre begivenheder, der finder sted i udlandet«. For så vidt angår »multinationale begivenheder«, hvor billederne retransmitteres til en række lande og følgelig ikke kan anses for hovedsageligt at være bestemt for et fransk publikum, kan tv-selskaberne, når de udsender billeder, hvis optagelse de ikke selv kontrollerer, ikke kritiseres for stiltiende at have accepteret de pågældende reklamer, selv om disse fremkommer på skærmen. »Andre begivenheder«, hvis transmission betragtes som rettet mod et fransk publikum, behandles imidlertid anderledes. Hvad angår sådanne »andre begivenheder«, hvor værtslandets lovgivning tillader reklame for alkoholholdige drikkevarer på det sted, hvor sportsbegivenheden afholdes, påhviler det alle, der indgår kontrakter med indehavere af tv-rettigheder, at anvende »alle til rådighed stående midler« for at forhindre, at der i Frankrig vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer, og at informere de udenlandske partnere om de gældende regler i Frankrig.

7 — F.eks. i forbindelse med venskabskampen mellem Frankrig og Nederlandene, der blev spillet den 18.1.1995 i Utrecht (Nederlandene), noterede CSA sig, at der blev reklameret for otte forskellige mærker af alkoholholdige drikkevarer.

8 — Den 23.1.1995 indgav CSA i medfør af artikel 40 i den franske strafferetsplejelov en klage til den offentlige anklager ved Tribunal de grande instance de Nanterre. Efter indsendelsen af denne klage besluttede det franske tv-selskab TF1 ikke at retransmittere fodboldkampen mellem Auxerre og Arsenal, der blev spillet den 2.3.1995. France 2 aflyste ligeledes den planlagte retransmission af rugbykampene mellem Irland og Skotland og Irland og Wales den 18.3.1995.

9 — Denne adfærdskodeks blev offentliggjort i *Bulletin officiel du Ministère de la jeunesse et des sports* den 31.3.1995.

c) Ændringerne af adfærdskodeksen

24. Selv om det ikke er relevant i forbindelse med de afgørelser, der skal træffes i denne sag, skal jeg understrege, at der siden 1999 er blevet foretaget flere ændringer af adfærdskodeksen. Der er blevet tilføjet et bilag med en liste over »binationale begivenheder« (de tidligere »andre begivenheder«). Denne liste, der regelmæssigt skal tages op til fornyet behandling, omfattede venskabskampe, kvalifikationskampe til slutrunderne, fodboldkampe i Intertoto Cup, kampe, der spilles forud for ottendedelsfinalerne i UEFA-cuppen. Det bestemmes endvidere, at begivenheder på denne liste under alle omstændigheder kan betegnes som »multinationale begivenheder«, såfremt et af holdene eller de sportsfolk, der deltager i konkurrencen, er »særlige berømtheder«¹⁰. Endelig gives de franske tv-selskaber en mulighed for på ethvert tidspunkt at rette henvendelse til CSA for at få klarlagt, om en sportsbegivenhed, der skal retransmitteres, skal betragtes som en »multinational« eller en »binationale« begivenhed.

25. Det fremgår af sagen, at der i 2000 og 2001 blev foretaget yderligere ændringer af adfærdskodeksen. Listen over »binationale

begivenheder« er navnlig blevet reduceret¹¹, proceduren for høring af CSA er blevet udvidet og præciseret, og enhver berørt person har fået ret til at rette henvendelse til CSA vedrørende betingelserne for anvendelse af ovennævnte kodeks og til at modtage et svar fra denne myndighed inden for en frist på højst 3 uger; endelig bestemmes det, at ovennævnte kodeks skal formidles bredt gennem en offentliggørelse i *Bulletin officiel du Ministère de la jeunesse et des sports*, i tidsskriftet »La lettre du CSA« og på CSA's hjemmeside.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sag C-262/02

26. Fra slutningen af 1995 har Kommissionen modtaget talrige meddelelser fra privatpersoner om de problemer, som anvendelsen af Evin-loven medfører i forbindelse med retransmission i Frankrig af sportsbegivenheder, der finder sted i andre medlemsstater, og om den omstændighed, at producenterne af alkoholholdige drikkevarer køber reklameplads på reklameskilte placeret på de steder, hvor disse sportsbegivenheder afvikles.

10 — I den version af adfærdskodeksen, der blev meddelt tv-radiospredningsorganerne den 9.10.1999, forstås ved »særlig berømthed« »det ry, som et nationalt hold, en klub eller en sportsmand fra Frankrig eller et andet land nyder uden for sit hjemland«.

11 — Efter ovennævnte ændring omfatter listen venskabskampe, kvalifikationskampe til slutrunderne, fodboldkampe, der går forud for ottendedelsfinalerne i UEFA-cuppen.

27. I forlængelse af disse meddelelser sendte Kommissionen den 21. august 1995 en åbningsskrivelse til Frankrig. Denne blev den 21. november 1996 fulgt op af en begrundet udtalelse, hvori Kommissionen kritiserer Frankrig for at have overtrådt EF-traktatens artikel 59 (nu artikel 49 EF).

Sag C-429/02

28. Da Kommissionen ikke var tilfreds med Frankrigs svar eller med de ændringer af adfærdskodeksen, som Frankrig foretog efter at have modtaget den begrundede udtalelse, indbragte den sagen for Domstolen ved stævning indleveret den 16. juli 2002 for at få fastslået, »at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, idet den gør franske tv-kanalers udsendelse af sportsbegivenheder, der afholdes på andre medlemsstaters område, betinget af, at reklamer for alkoholholdige drikkevarer fjernes, inden udsendelsen bringes i Frankrig«.

30. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, omfatter fire selskaber: selskabet Bacardi France SAS (herefter »Bacardi«), Télévision Française TF1 SA (herefter »TF1«), koncernen Jean-Claude Darmon SA (herefter »Darmon«) og selskabet Girosport SARL (herefter »Giro-sport«). Bacardi er et fransk selskab, hvis aktiviteter ligger inden for produktion og salg af alkoholholdige drikkevarer, TF1 er et fransk tv-radiospredningsorgan, Darmon og Girosport er to selskaber underlagt fransk ret, hvis aktiviteter består i at forhandle tv-rettigheder til retransmission af sportsbegivenheder.

31. Det fremgår af sagen, at TF1 for at efterkomme forskrifterne i den af CSA udarbejdede adfærdskodeks har henstillet til Darmon og Girosport, at de »anvender alle nødvendige midler for at undgå, at der vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer på stationen, når de erhverver rettigheder til retransmission [af sportsbegivenheder] på vegne af TF1«¹².

29. Ved kendelse af 3. december 2002 tillod Domstolen Det Forenede Kongerige at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande i medfør af procesreglementets artikel 93, stk. 1.

12 — Jf. dom afsagt af Cour d'appel de Paris den 27.5.1997, s. 3 (bilag nr. 42 til Bacardis indlæg). I denne dom præciseres det, at »skrivelsen fra TF1 til Jean-Claude Darmon af 23.10.1995 om kampene i anden runde af UEFA-cuppen, der ikke henholder under kategorien multinationale begivenheder, kun har til formål at minde om den franske lovgivning« (s. 10-11).

32. Det fremgår endvidere af sagen, at visse fodboldklubber i forbindelse med sportsbegivenheder, der var blevet afviklet i udlandet, og som skulle retransmitteres i Frankrig, nægtede at anbringe reklamer for Bacardis alkoholholdige drikkevarer på de skilte, der var opsat rundt omkring stadierne.

33. Bacardi, der mente, at dette afslag skyldtes Darmon og Giroports pression over for de udenlandske klubber på vegne af TF1, og at denne pression kun blev udøvet, når de pågældende reklamer vedrørte franskproducerede drikkevarer, anmodede Tribunal de commerce de Paris om at pålægge de to selskaber at ophøre med denne diskriminerende adfærd.

34. Da denne anmodning blev afvist både i første instans og i appelinstansen, indbragte Bacardi sagen for Cour de cassation. Cour de cassation var i tvivl om, hvorvidt den franske bestemmelse var i overensstemmelse med direktiv 89/552 og artikel 49 EF og forelagde i overensstemmelse med artikel 234 EF følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1. [Er] direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989, også kaldet »Fjernsyn uden grænser«, i affattelsen forud for vedtagelsen af direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997, [...]

til hinder for, at nationale lovbestemmelser, såsom artikel L. 17-L. 21 i Code des débits [de] boissons og artikel 8 i dekret nr. 92-280 af 27. marts 1992, af hensyn til den offentlige sundhed og under strafansvar forbyder tv-reklamer for indenlandsk fremstillede alkoholholdige drikkevarer eller alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater i Unionen, hvad enten det drejer sig om isolerede reklameindslag i henhold til direktivets artikel 10 eller om indirekte reklame som følge af, at der i fjernsynet vises skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer, uden at der i øvrigt er tale om skjult reklame som omhandlet i direktivets artikel 1, litra c) [?]

2. [Skal] EF-traktatens artikel 49 og princippet om fri udveksling af fjernsynssendelser inden for Unionen [...] fortolkes således, at disse er til hinder for, at en national lov — som den kommer til udtryk i artikel L. 17 — L. 21 i Code des débits [de] boissons og i artikel 8 i dekret nr. 92-280 af 27 marts 1992, og som af hensyn til den offentlige sundhed og under strafansvar forbyder tv-reklamer for indenlandsk fremstillede alkoholholdige drikkevarer eller alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater i Unionen, hvad enten det drejer sig om isolerede reklameindslag i henhold til direktivets artikel 10 [direkte reklame] eller om indirekte reklame som følge af, at der i fjernsynet vises skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer, uden at der i øvrigt er tale

om skjult reklame som omhandlet i direktivets artikel 1, litra c) — har den virkning, at de erhvervsdrivende, som står for udsendelse og distribution af fjernsynsprogrammer,

36. Den 25. november 2003 afholdtes et fælles retsmøde i denne sag og sag C-262/02, hvori deltog Bacardi, Frankrigs og Det Forenede Kongeriges regeringer samt Kommissionen.

- a) afstår fra at udsende fjernsynsprogrammer, herunder især retransmissioner af sportsbegivenheder, uanset om disse er produceret i Frankrig eller i andre lande i Unionen, såfremt der i disse forefindes reklamer, som er forbudt i henhold til Code des débits de boissons, eller

III — Juridisk analyse

Indledende bemærkning

- b) udsender fjernsynsprogrammer på betingelse af, at der ikke forefindes reklamer, som er forbudt i henhold til Code des débits de boissons, hvilket forhindrer, at der indgås reklamekontrakter vedrørende alkoholholdige drikkevarer, uanset om disse er fremstillet i Frankrig eller i andre af Unionens medlemsstater [?]

35. I forbindelse med den således indledte procedure har Bacardi og TFL, Frankrigs og Det Forenede Kongeriges regeringer samt Kommissionen indgivet skriftlige bemærkninger.

37. Som allerede anført er hovedspørgsmålene i de to sager i vid udstrækning ensartede. Jeg vil derfor foretage en fælles undersøgelse af de to sager; først skal jeg dog præcisere visse aspekter i forbindelse med de præjudicielle spørgsmål, der blev rejst i sag C-429/02.

38. Som anført ovenfor fik Domstolen i ovennævnte sag forelagt to spørgsmål om, hvorvidt direktiv 89/552 og artikel 49 EF er til hinder for en national lovgivning som f. eks. den franske lovgivning, der forbyder tv-reklamer for alkoholholdige drikkevarer, hvad enten det drejer sig om direkte reklame i form af isolerede reklameindslag eller indirekte reklame som følge af, at der i fjernsynet vises skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer placeret på de steder, hvor sportsbegivenhederne afvikles.

39. Formuleringen af disse spørgsmål giver efter min mening anledning til et par bemærkninger.

40. For det første skal jeg præcisere, at Domstolens analyse, hvis Domstolen skal kunne give den forelæggende ret et brugbart svar, ikke kan begrænses til at omfatte artikel L.17-L.21 i CDB og artikel 8 i dekret nr. 92-280, som den nationale ret udtrykkeligt henviser til, men nødvendigvis også må omfatte de foranstaltninger, som CSA har truffet til gennemførelse af disse bestemmelser. Der bør navnlig tages hensyn til den af ovennævnte myndighed udarbejdede adfærdskodeks, der, som det fremgår af sagen, pålægger de parter, der forhandler erhvervelse af tv-rettigheder til sportsbegivenheder, der afvikles i udlandet, men som ikke retransmitteres til »et stort antal lande«, og »specifikt henvender sig til et fransk publikum« (dvs. »andre begivenheder«), at anvende alle »til rådighed stående midler« for at undgå, at reklamer for alkoholholdige drikkevarer, der opstilles i forbindelse med sådanne begivenheder, vises i Frankrig.

41. Den af TF1, Darmon og Girosport udviste adfærd, som ligger til grund for tvisten i hovedsagen, og som Bacardi anfægter, er således et resultat af disse økonomiske aktørers ønske om at efterkomme fortolkningen og anvendelsen af ovennævnte artikel L.17-L.21 i CDB og artikel 8 i dekret nr. 92-280. Jeg mener derfor, at der bør tages hensyn til denne praksis — hvis relevans for fortolkningen af ovennævnte artikler den

forelæggende ret i hovedsagen har anerkendt, og som er den vigtigste genstand for Kommissionens påstande i sag C-262/02 — i forbindelse med analysen af de to præjudicielle spørgsmål. Endvidere ville et svar fra Domstolen, der ikke tager hensyn til denne praksis, resultere i et simpelt responsum uden nogen forbindelse til hovedsagens realitet, som klart ville være i modstrid med den præjudicielle procedures funktion¹³.

42. For det andet mener jeg, at Domstolens analyse af de pågældende bestemmelser bør fokusere på en vurdering af, hvorvidt forbuddet mod reklamer for alkoholholdige drikkevarer, der optræder indirekte på tv, når der i forbindelse med sportsbegivenheder vises skilte med reklamer, er foreneligt med fællesskabsretten. Som jeg således allerede har fremført, vedrører tvisten i hovedsagen lovligheden af den adfærd, som TF1, Darmon og Girosport har udvist for at respektere dette forbud. Derimod er forbuddet mod direkte fjernsynsreklame uden betydning i ovennævnte sag, selv om det er indeholdt i den franske lovgivning. Jeg mener derfor ikke, at et svar fra Domstolen vedrørende

13 — I denne forbindelse skal jeg understrege, at det fremgår af en velkendt retspraksis, at »begrundelsen for ordningen med præjudicielle forelæggelse, og dermed for Domstolens kompetence, ikke er, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [...], men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist«. Jf. blandt talrige eksempler dom af 15.6.1995, forenede sager C-422/93 — C-424/93, Zabala Erasun m.fl., Sml. I, s. 1567, præmis 29, og 12.3.1998, sag C-31/96, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 17-20.

sidstnævnte forbuds forenelighed med fællesskabsretten er nødvendigt for en løsning af tvisten i hovedsagen.

for dem. Inden jeg går over til at behandle dette spørgsmål, skal jeg dog endnu en gang understrege et aspekt, der kun har betydning i den præjudicielle procedure. Det er spørgsmålet, om det uden videre kan fastslås, at den pågældende franske lov er ulovlig med den begrundelse, at den er uforenelig med direktiv 89/552.

43. Af ovennævnte grunde mener jeg, at de spørgsmål, som Cour de cassation har fremsat, skal forstås således, at Domstolen skal afgøre, hvorvidt direktiv 89/552 og artikel 49 EF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som f.eks. den franske lovgivning, der på medlemsstatens område forbyder retransmission af sportsbegivenheder, som finder sted i andre medlemsstater, men som ikke retransmitteres til et stort antal lande og specifikt henvender sig til et nationalt publikum, når disse retransmissioner viser reklameskilte opstillet på de steder, hvor sportsbegivenhederne finder sted, med henblik på at reklamere for varer (i dette tilfælde alkoholholdige drikkevarer), som førstnævnte medlemsstat forbyder tv-reklamer for.

Direktiv 89/552

46. Jeg skal i øvrigt kun knytte enkelte bemærkninger til dette spørgsmål, da jeg er enig i det synspunkt, som alle de intervenierende parter i den præjudicielle procedure (med undtagelse af TF1) har givet udtryk for, nemlig at ovennævnte direktiv ikke finder anvendelse i denne sag, da tv-retransmission af reklameskilte opstillet på de steder, hvor sportsbegivenhederne finder sted, ikke kan betragtes som »fjernsynsreklame« og følgelig ikke henhører under direktivets anvendelsesområde.

44. Læses det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen i sag C-429/02, således, er det sammenfaldende med indholdet af den traktatbrudssag, som Kommissionen har anlagt i sag C-262/02, fordi det i begge sager skal afgøres, om ovennævnte bestemmelse, sådan som den fortolkes og anvendes af CSA, er forenelig med artikel 49 EF.

47. Denne konklusion kan efter min mening helt klart drages på grundlag af direktivets artikel 1, 10 og 11.

45. Dette er helt klart det centrale punkt i de to sager; og det er som allerede nævnt fælles

48. I artikel 1, litra b), defineres »fjernsynsreklame« som »enhver *meddelelse* i en hvilken som helst form, *udsendt over fjernsyn*

mod vederlag eller lignende betaling [...] for at fremme afsætning [...] af varer eller tjenesteydelser»¹⁴.

varer eller tjenesteydelser, opfyldte disse betingelser, og som det fremgår af direktivet, indsættes mellem uafhængige dele eller i pauserne i sportsarrangementer, så de er klart adskilt fra disse.

49. Denne bestemmelse omhandler derfor billedsekvenser *udsendt over fjernsyn*, der specifikt *har et reklameformål*, og som tv-spredningsorganet modtager *vederlag* for. Den vedrører altså ikke andre former for meddelelser såsom meddelelser på skilte, der vises i forbindelse med retransmission af sportsbegivenheder, og for hvilke tv-spredningsorganet ikke modtager nogen modydelse.

50. Direktivets artikel 10 og 11 bestemmer, at fjernsynsreklamer »skal holdes klart adskilt fra det øvrige program« (artikel 10, stk. 1), og at i »udsendelser, der består af uafhængige dele, eller i sportsudsendelser, udsendelser om andre begivenheder og underholdningsudsendelser med en lignende struktur med pauser må reklamer kun indsættes mellem de uafhængige dele eller i pauserne« (artikel 11, stk. 2).

51. Som Det Forenede Kongerige og Kommissionen med rette har gjort gældende, kan kun meddelelser udsendt over fjernsyn, der netop har til formål at fremme afsætning af

52. Omvendt optræder billeder — der vises under en tv-transmission af en sportsbegivenhed — af reklameskilte, der er anbragt rundt om det stadium, hvor kampen afvikles, *nødvendigtvis* under hele kampen, uden at de kan holdes klart adskilt fra billederne af spillet. Det ville derfor være ulogisk at anse direktiv 89/552 for også at indeholde bestemmelser om denne form for indirekte reklame, der på grund af selve dens struktur ikke kan opfylde bestemmelserne i dette direktiv.

53. Til dette punkt skal jeg således afslutningsvis bemærke, at direktiv 89/552 ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som f.eks. den franske lovgivning, der på medlemsstatens område forbyder retransmission af sportsbegivenheder, som finder sted i andre medlemsstater, når disse retransmissioner viser reklameskilte opstillet på de steder, hvor sportsbegivenhederne finder sted, med henblik på at reklamere for varer (i dette tilfælde alkoholholdige drikkevarer), som førstnævnte medlemsstat forbyder tv-reklamer for.

¹⁴ — Min fremhævelse.

Artikel 49 EF

originaludgaven af adfærdskodeksen, udgør en restriktion, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 49 EF's forstand.

54. Som allerede anført rejser den traktatbrudssag, som Kommissionen har indbragt for Domstolen, og det andet præjudicielle spørgsmål, som Cour de Cassation har forelagt, det samme spørgsmål. Det drejer sig i hovedsagen om at afgøre, hvorvidt den franske lov, sådan som den fortolkes og anvendes af CSA, er forenelig med artikel 49 EF.

57. Sandt at sige ser der ikke ud til at være nogen egentlig meningsforskel med hensyn til eksistensen af en sådan restriktion mellem de parter, der har intervenseret i de to pågældende tvister, da Frankrig reelt ikke har tilbagevist den påstand, som Bacardi, Kommissionen og Det Forenede Kongerige har fremsat på dette område.

55. Kommissionen, Det Forenede Kongerige og Bacardi mener, at de pågældende foranstaltninger udgør en begrænsning i den grænseoverskridende levering af forskellige tjenesteydelser, der ikke står i forhold til målene om beskyttelse af den offentlige sundhed og forebyggelse af svig. Derimod mener Frankrig, der indrømmer, at den pågældende regel indebærer en begrænsning af fri udveksling af tjenesteydelser, at den er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

58. Det er navnlig ikke blevet bestridt, at de foranstaltninger, som CSA har truffet, indebærer en restriktion af fri, grænseoverskridende udveksling af tre forskellige tjenesteydelser: i) franske tv-selskabers retransmission af »binationale« sportsbegivenheder, der afvikles i udlandet, og i forbindelse med hvilke der vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer, ii) arrangørernes salg af tv-rettigighederne til deres sportsbegivenheder til franske tv-selskaber, iii) og endelig salg af reklameplads på reklameskilte opsat omkring stadierne med det formål at fremme afsætningen af alkoholholdige drikkevarer i forbindelse med disse begivenheder. I traktatbrudssagen har Kommissionen ligeledes overvejet, om der er tale om en restriktion i sponsoraktiviteterne for de hold, der deltager i binationale begivenheder (f.eks. anbringelse af navnet på en alkoholholdig drikkevare på sportsfolkernes trøjer). Som Kommissionen

1. Tilstedeværelsen af en restriktion, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser

56. Det første spørgsmål, der skal løses, er derfor spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, som CSA har indført, og navnlig

imidlertid selv erkender, var denne påstand ikke nævnt i den begrundede udtalelse, og den kunne derfor ikke tages i betragtning i sag C-262/02¹⁵.

blevet fjernet. Der er således ingen tvivl om, at dette »middel« ligeledes henhører under de »til rådighed stående midler«, som forhandlerne af tv-rettighejder kan benytte sig af.

59. Da det nu forholder sig sådan, mener jeg også, at de pågældende bestemmelser, selv om de kun fastsætter forpligtelser for de franske aktører, udgør en direkte hindring for disse aktører og for aktører fra andre medlemsstater for så vidt angår adgang til markedet for ovennævnte tjenesteydelser.

60. Som allerede nævnt pålægger adfærds-kodeksen således i forbindelse med »andre begivenheder« de parter, der forhandler med indehaverne af tv-rettighejderne, at anvende »alle til rådighed stående midler« for at forhindre, at der på de franske tv-stationer vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer.

61. Jeg mener imidlertid, at de midler, som kodeksen pålægger disse operatører at anvende for at opnå ovenstående resultat, ligeledes omfatter en forpligtelse til ikke at købe tv-rettighejder til retransmission af »andre begivenheder«, hvis reklamer for alkoholholdige drikkevarer ikke først er

62. Er dette tilfældet, er det vanskeligt ikke at mene, at de pågældende bestemmelser udgør en hindring for adgangen til ovennævnte tjenesteydelser. Hvis der således er tale om et krav om at fjerne disse reklamer, gør en af følgende to situationer sig gældende: Hvis arrangørerne af sportsbegivenheden bevarer reklamen, kan de ikke sælge tv-rettighejderne til denne begivenhed, og den kan derfor ikke transmitteres i Frankrig; omvendt, hvis de lader disse reklameskilte fjerne, eller hvis de på forhånd forbyder, at sådanne skilte opstilles rundt om stadierne, vil det derimod være de personer, der forvalter reklamepladsen på disse skilte, der ikke vil kunne sælge den plads, de har til rådighed, til producenterne af alkoholholdige drikkevarer, og parallelt hermed vil sidstnævnte ikke kunne købe den. Under alle omstændigheder fratager den adfærd, som kodeksen pålægger de selskaber, der forhandler tv-rettighejderne, forskellige aktører muligheden for at udbyde eller drage fordel af en eller flere »grænseoverskridende« tjenesteydelser.

63. Det kan ikke hertil indvendes, at de franske tv-selskaber, i stedet for at give afkald på transmission af en »binationel begivenhed« på grund af tilstedeværelsen af de pågældende reklamer, ved hjælp af moderne teknikker, der gør det muligt at sløre billeder, målrettet kan tilsøre skiltene med reklamer

15 — I denne forbindelse minder jeg om, at ifølge Domstolens faste praksis »afgrænses genstanden for en sag anlagt i medfør af traktatens artikel 169 af den administrative procedure, der er foreskrevet i denne bestemmelse; følgelig skal begrundelsen og de anbringender, der fremføres til støtte for Kommissionens begrundede udtalelse og sagsanlægget, være de samme«. Jf. Domstolens dom af 14.7.1988, sag 298/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 4343, præmis 10.

for alkoholholdige drikkevarer. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, og som Frankrig fastslog under retsmødet, er der således tale om meget avancerede teknikker, baseret på missilstyringssystemer, der indebærer meget store omkostninger for tv-selskaberne.

64. Det kan ikke i denne forbindelse gøres gældende, at der er tale om en restriktion, der er forbudt i henhold til artikel 49 EF, da de gældende nationale bestemmelser — som den forelæggende ret understreger — vedrører alle alkoholholdige drikkevarer uden forskel, »uanset om de er fremstillet i Frankrig eller i andre af Unionens medlemsstater«¹⁶, og at de er blevet anvendt på disse drikkevarer af »de aktører, der har ansvaret for udsendelse og distribution af tv-programmer«.

65. Det skal således understreges, at artikel 49 EF ikke blot forbyder enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men mere generelt også kræver alle restriktioner afskaffet, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og som er indført med den begrundelse, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat¹⁷. Ovennævnte arti-

kel er følgelig også til hinder for nationale bestemmelser, der, selv om de gælder uden forskel, direkte påvirker adgangen til at udføre tjenesteydelser i de andre medlemsstater¹⁸.

66. Som allerede anført ovenfor er dette imidlertid netop tilfældet i dette sag.

67. Jeg mener derfor at kunne konkludere, at de foranstaltninger, som CSA har truffet til gennemførelse af Evin-loven, og som pålægger de personer, der forhandler med indehaverne af tv-rettighederne til »andre begivenheder«, at anvende alle »til rådighed stående midler« for at forhindre, at der i Frankrig vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer, udgør en restriktion, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 49 EF's forstand.

2. De gældende franske bestemmelsers proportionale karakter

68. Når dette er fastslået, bør det undersøges, om den pågældende restriktion kan

16 — Min fremhævelse. I denne forbindelse skal det understreges, at Cour de cassation på dette punkt synes at være enig i Cour d'appels konklusioner i dom af 23.9.1997, hvori den finder Bacardis påstande om, at der finder forskelsbehandling sted til skade for de franske producenter (bilag 42 til Bacardis indlæg, s. 10 og 11), ubegrundede.

17 — Jf. navnlig domme af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 12, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 15, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 16, samt dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12.

18 — Domstolens dom af 10.5.1995, sag C-84/93, Alpine Investment, Sml. I, s. 1141, præmis 38.

være berettiget i forhold til de krav, som kan beskyttes i henhold til fællesskabsretten, selv om det medfører en afvigelse fra princippet om fri bevægelighed.

69. I denne henseende skal jeg først og fremmest fastslå, at alle de parter, der har interverneret i de to sager, anerkender Domstolens retspraksis om, at bestemmelser som dem, der er tale om i denne sag, og »som begrænser mulighederne for at reklamere for alkoholholdige drikkevarer og således er et led i bekæmpelsen af alkoholmisbrug«, »tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed«¹⁹, selv om de udgør en restriktion, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og derfor kan begrundes i dette »almene hensyn, der er anerkendt i henhold til traktatens artikel [46], som i henhold til artikel [55] EF finder anvendelse på fri udveksling af tjenesteydelser«²⁰.

70. Som bekendt fremgår det imidlertid også af Domstolens praksis, at de nationale foranstaltninger, som træffes i henhold til artikel 46 EF, kun er lovlige, hvis de ikke »står i misforhold til det tilsigtede mål«²¹. Der foreligger ikke fælles eller harmoniserede generelle regler om reklame for alkoholholdige drikkevarer, og derfor »tilkommer det

medlemsstaterne« også på dette område »at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål«, men de kan imidlertid kun gøre dette »inden for de grænser, der er afstukket ved traktaten, og navnlig under overholdelse af proportionalitetsprincippet«²², der kræver, at de vedtagne foranstaltninger skal være »egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes«²³.

71. Og det er netop spørgsmålet om, hvorvidt den franske lovgivning er proportional eller ej, der er det centrale punkt i traktatbrudssagen mellem Kommissionen og Frankrig og i den præjudicielle forelæggelse fra Cour de Cassation. For at kunne afgøre disse to tvister, er det følgende vigtigt at fastslå, om denne lovgivning: i) er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, den forfølger, ii) og om den går ud over, hvad der er nødvendigt, for at dette mål opfyldes.

19 — Dom af 10.7.1980, sag 152/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2299, s. 17, af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior og Publiavia*, Sml. I, s. 4151, præmis 15, og af 8.3.2001, sag C-405/98, *Gourmet International Products*, Sml. I, s. 1795, præmis 27.

20 — Ovennævnte *Gourmet*-dom, præmis 40.

21 — Dom af 26.4.1988, sag 352/85, *Bond van Adverteerders*, Sml. s. 2085, præmis 36.

22 — Ovennævnte *Aragonesa*-dom, præmis 16.

23 — Domstolens dom af 22.1.2002, sag C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Sml. I, s. 607, præmis 33. Jf. ligeledes dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, *Arblade m.fl.*, Sml. I, s. 8453, præmis 35, og af 3.10.2000, sag C-58/98, *Corsten*, Sml. I, s. 7919, præmis 39.

i) Den franske lovgivnings egnethed til at sikre virkeliggørelsen af det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, den forfølger

buddet mod tobaksreklamer begrænses af en undtagelse, mens et delvist forbud som forbuddet mod reklamer for alkoholholdige drikkevarer forstærkes af en bred anvendelse på tv-transmissioner.

72. Ifølge Kommissionen og Bacardi er de pågældende franske bestemmelser ikke egnede til at sikre virkeliggørelsen af det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, de forfølger, da de er baseret på valg og normative kriterier, der ikke har tilknytning til dette mål. Der er flere årsager hertil, som jeg i det følgende vil foretage en analytisk vurdering af.

73. Bacardi og Kommissionen konstaterer det første inkonsekvente element, når de sammenligner de gældende regler for tobak med reglerne for alkoholholdige drikkevarer. I førstnævnte tilfælde indeholder den franske lovgivning et generelt reklameforbud undtagen i forbindelse med Formel 1-løbene. I sidstnævnte tilfælde tillader den derimod forskellige former for reklame (f.eks. i den trykte presse, i radioen og på reklameskilte), mens den indeholder et forbud mod fjernsynsreklamer, som adfærdskodeksen udvider til at omfatte udsendelse af billeder, der viser skilte med reklamer for alkoholholdige drikkevarer.

74. Så vidt jeg kan forstå, mener Kommissionen, at der er inkonsekvens mellem de to tilfælde, idet et generelt forbud som for-

75. Bacardi og Kommissionen påpeger ligeledes et andet inkonsekvent element i den omstændighed, at Evin-loven tillader reklamer for alkoholholdige drikkevarer på reklameskilte rundt om sportsstadier, men forbyder retransmission af skiltene i fjernsynet. Der er i denne sammenhæng ligeledes tale om inkonsekvens, når f.eks. reklamer på reklameskilte, der kan ses under hele sportsbegivenheden af alle, der overværer den, er tilladt, mens det er forbudt at vise disse skilte i fjernsynet, selv om de kun lejlighedsvist indfanges af tv-kameraerne og derfor kun er synlige for seerne i nogle få øjeblikke.

76. Som svar på disse indsigelser gør den franske regering gældende, at den har foretaget politiske valg, der modererer forbuddet mod reklamer afhængigt af det solgte produkts farlighed og de anvendte reklameformers gennemslagskraft.

77. Den franske regering har navnlig fastslået, at der ikke findes nogen modsigelse mellem den omstændighed, at den for så vidt angår reklamer for tobaksprodukter har indført undtagelser, der ikke findes for alkoholholdige drikkevarer, som er produkter, der frembyder en helt anden risiko for menneskets sundhed. Endvidere er det fuldkommen logisk at tillade reklame for alkoholholdige drikkevarer på reklameskilte, der kun ses af personer, der rent fysisk er til stede i sportsstadierne, og forbyde retransmission af en sådan reklame i fjernsynet, da denne når ud til et langt større antal personer.

78. Jeg kan uden problemer tilslutte mig det synspunkt, at nogle af de valg, som de franske lovgivere har truffet, rent faktisk kan forekomme diskutabelt. Der er således ingen tvivl om, at indførelse af vigtige undtagelser fra et forbud mod reklame eller begrænsning af visningen i fjernsynet af billeder, hvorpå reklameskiltene optræder, uden at forbyde, at disse skilte anbringes på stadierne, kan gøre statens indsats for at beskytte den offentlige sundhed mindre effektiv.

79. Jeg mener dog, at disse valg er omfattet af medlemsstaternes frihed til at »afgøre, *hvor langt* de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og *hvorledes* de vil nå deres mål»²⁴, og de henhører derfor under de valgmuligheder, der er forbeholdt medlemsstaterne, så de kan forfølge dette mål.

Det, der derimod ikke henhører under medlemsstaternes frie valg og følgelig er omfattet af Domstolens kontrol, er, som allerede nævnt, disse valgs egnethed og nødvendighed i forhold til de mål, der forfølges, da kun disse betingelser kan berettige de restriktioner, disse valg indebærer.

80. Det er derfor ikke relevant at undersøge, hvilke foranstaltninger der rent teoretisk ville være hensigtsmæssige og mest effektive, men om de *konkrete foranstaltninger*, som Frankrig har indført i henhold til sine skønsmæssige beføjelser for at hindre tv-transmission af binationale sportsbegivenheder, hvor der vises reklamer for alkoholholdige drikkevarer, er egnede til at nå det niveau for beskyttelse af den offentlige sundhed, som denne medlemsstat forfølger.

81. Inden for de allerede anførte grænser mener jeg ikke, at det kan nægtes, at de vedtagne foranstaltninger er egnede til at nå det mål, der forfølges. De begrænser således de tilfælde, hvor man i fjernsynet kan se de billeder, der optræder på reklameskiltene for alkoholholdige drikkevarer, dvs. billeder, der vises på stadierne netop for at tilskynde forbrugerne til at købe disse produkter. Det kan derfor med rimelighed antages, at disse foranstaltninger, ved at begrænse mulighederne for at formidle et sådant budskab, ligeledes kan nedbringe antallet af tilfælde,

24 — Ovennævnte Aragonesa-dom, præmis 16 (min fremhævelse).

hvor seerne indtager alkoholholdige drikkevarer som reaktion på reklamebudskaberne.

82. Bacardis og Kommissionens vigtigste indsigelse er set under den synsvinkel, der er af interesse her, i virkeligheden en helt anden. Den vedrører den ovennævnte (punkt 19-23) adfærdskodeks, og navnlig sondringen mellem »multinationale begivenheder« og »andre begivenheder«, hvorpå forbuddet mod retransmission af sportsbegivenheder, der afvikles i udlandet, er baseret.

83. Ifølge Bacardi og Kommissionen er denne sondring ud over at være upræcis også selvmodsigende. Når reklameskiltene for alkoholholdige drikkevarer findes på de steder, hvor sportskonkurrencerne afvikles, forbyder den således retransmission af »andre begivenheder«, der ses af en mindre del af den franske befolkning, men ikke af »multinationale begivenheder«, der ses af en større del af befolkningen. Dette forbud resulterer i, at der indføres en mindre streng ordning netop for retransmission af begivenheder, der henvender sig til et større publikum, og derfor via reklame vil kunne tilskynde et større antal mennesker til at indtage alkohol.

84. Efter min mening kan en sådan indsigelse ikke tiltrædes af grunde, som jeg vil forsøge at gøre rede for i de følgende punkter.

85. Allerførst skal jeg understrege, at CSA, der havde fået til opgave at sikre overholdelsen af denne lov, efter indførelsen af forbuddet mod fjernsynsreklamer for alkoholholdige drikkevarer konstaterede, at dette forbud i nogle tilfælde blev omgået af producenterne af alkoholholdige drikkevarer. De købte således reklameplads på de skilte, der blev vist under visse sportsbegivenheder, der blev transmitteret i Frankrig, og som, selv om de blev afviklet i udlandet, ikke havde nogen særlig betydning på internationalt plan, men i realiteten henvendte sig specifikt til et fransk publikum.

86. CSA skønnede, at denne adfærd var en omgåelse af forbuddet mod fjernsynsreklamer for alkoholholdige drikkevarer i Evin-loven og følgelig påvirkede denne lovs mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, og besluttede derfor i 1995 at forbyde retransmission i Frankrig af »andre begivenheder«, hvor sådanne reklamer blev vist. Forbuddet mod retransmission blev således udvidet til netop at gælde de begivenheder, der allerede var genstand for ulovlig adfærd, og som ikke blev retransmitteret i »et stort antal lande« og henvendte sig »specifikt til et fransk publikum«.

87. Den tankegang, der har ligget til grund for dette valg, forekommer endnu mere indlysende og sammenhængende med målene med den franske bestemmelse, hvis man tager i betragtning, at producenterne af alkoholholdige drikkevarer og reklamebureauerne i forbindelse med »andre begiven-

heder», der »henvender sig specifikt til et fransk publikum« (via valget af det produkt, der skal reklameres for, og via udformningen af det budskab, der skal stå på skiltene), kan udforme en reklamekampagne, der henvender sig direkte til de franske seere, og som derfor kan gøres mere effektiv og følgelig mere skadelig.

88. Endvidere forekommer det pågældende forbud netop at være mest effektivt i forbindelse med disse »andre begivenheder«. Netop når der er tale om begivenheder, der retransmitteres til et begrænset antal lande, er formidling af disse til et stort publikum som det franske af særlig betydning for indehaverne af tv-rettighederne og for reklameformidlerne, der derfor er mere tilbøjelige til at samarbejde for at sikre overholdelse af dette forbud.

89. Jeg kan i øvrigt tilføje, at sondringen mellem »multinationale begivenheder« og »andre begivenheder« gør det muligt bedre at forene målet om beskyttelse af den offentlige sundhed og fri udveksling af tjenesteydelser, idet den nedbringer antallet af tilfælde, hvor retransmission i Frankrig af sportsbegivenheder, der afvikles i udlandet, er forbudt. Denne sondring begrænser som allerede nævnt restriktionen til kun at gælde andre begivenheder, der som allerede anført ikke transmitteres i et stort antal lande og navnlig er af interesse for et fransk publikum.

90. Et generelt forbud mod retransmission af alle sportsbegivenheder ville ganske vist have været mere effektivt i forbindelse med bekæmpelse af alkoholmisbrug og dermed bedre egnet til at beskytte den offentlige sundhed. Det er imidlertid indlysende, at et sådant forbud ville udgøre en langt større hindring for udvekslingen af tjenesteydelser end den nuværende lovgivning.

91. Med hensyn til indsigelsen om, at et generelt forbud ville have kunnet beskytte retssikkerheden bedre, skal jeg gøre gældende, at denne ligeledes kan sikres via et forbud, der kun gælder »andre begivenheder«. Disse begivenheder defineres således ved hjælp af to præcise kriterier (antallet af lande, hvori retransmission finder sted, og den særlige interesse for et fransk publikum), der efter min mening tilsammen giver alle tv-selskaber og andre aktører inden for sektoren mulighed for klart at sondre mellem de tilfælde, hvor retransmission af sportsbegivenheder er forbudt, og de tilfælde, hvor det tværtimod er tilladt²⁵.

92. Lad mig hertil tilføje, at de franske tv-selskaber, som er dem, der har størst interesse i tv-transmissioner af sportsbegivenheder, har mulighed for at fjerne enhver usikkerhed med hensyn til, hvorvidt

25 — I denne forbindelse skal jeg understrege, at sondringen mellem »multinationale begivenheder« og »andre begivenheder« efter fremsendelsen af Kommissionens begrundede udtalelse blev præciseret yderligere. Endvidere blev adfærds-kodeksen forsynet med et bilag indeholdende en liste over alle de begivenheder, der henhører under sidstnævnte kategori (jf. ovenfor, punkt 24 og 25).

bestemte begivenheder skal betegnes som multinationale eller binationale, ved at rette henvendelse til CSA endog telefonisk. Dette er endnu vigtigere, fordi CSA er den myndighed, der har ansvaret for anvendelsen af Evin-loven og mere generelt for kontrollen med tv-sektoren, og derfor har hyppig og regelmæssig kontakt med disse tv-selskaber²⁶.

93. Jeg skal endvidere påpege, at Bacardis og Kommissionens indsigelse om, at et fuldstændigt forbud på fællesskabsplan ville medføre større retssikkerhed og derfor ville være mere »acceptabelt«, er udtryk for et paradoks, der ligger til grund for stævningen og de indlæg, der er blevet indgivet i sagerne. Det følger heraf, at det pågældende franske forbud bør anses for at være uforeneligt med traktaten med den begrundelse, at det [...] ikke begrænser reklamer for alkoholholdige drikkevarer tilstrækkeligt, og at et fuldstændigt forbud mod reklamer, selv om det ville udgøre en langt større hindring for fri udveksling af tjenesteydelser, paradoksalt nok ville være mere foreneligt med fællesskabsretten.

94. For at tilbagevise, at den franske bestemmelse er egnet til at nå målet om beskyttelse af den offentlige sundhed, kritiserer Kommissionen i traktatbrudssagen endelig CSA's

konkrete retningslinjer for anvendelse af Evin-loven og adfærdskodeksen. Den mener således, at CSA ved hjælp af de omtvistede foranstaltninger kun har forhindret retransmission af sportsbegivenheder i Frankrig, når der forefindes reklameskilte, der gør reklame for alkoholholdige drikkevarer, som afsættes på det franske marked. Kommissionen gør gældende, at CSA, såfremt det ønskede at forfølge målet om beskyttelse af den offentlige sundhed på en sammenhængende måde, burde have anvendt det pågældende forbud på alle reklamer for alkoholholdige drikkevarer, uanset om de sælges på det franske marked eller ej.

95. Den franske regering har afvist anklagen om en diskriminerende anvendelse af adfærdskodeksen ved til gengæld at gøre gældende, at de franske bestemmelser finder anvendelse uanset, om der er tale om produkter, der sælges i Frankrig, eller produkter, der sælges i andre medlemsstater.

96. Jeg skal, uanset at der som allerede nævnt er tale om et enestående argument, der endnu engang kritiserer de franske foranstaltninger for [...] ikke at være restriktive nok, gøre gældende, at hverken Evin-loven eller adfærdskodeksen begrænser forbuddet mod fjernsynsreklamer til kun at omfatte alkoholholdige drikkevarer, der sælges på det franske marked. I henhold til Evin-loven er fjernsynsreklamer for alle drikkevarer med et alkoholindhold på over 1,2%

26 — I denne forbindelse skal jeg i øvrigt gøre opmærksom på, at adfærdskodeksen efter Kommissionens fremsendelse af den begrundede udtalelse blev ændret for at give alle berørte personer mulighed for at rette henvendelse til CSA om betingelserne for anvendelse af kodeksen og ret til at modtage et svar inden for en frist på højst tre uger (jf. ovenfor, punkt 24 og 25).

således forbudt, mens adfærdskodeksen foreskriver »den samme årvågenhed [...] over for alle alkoholholdige drikkevarer, uanset om de er franske eller udenlandske«, ligesom den præciserer, at »de franske producenter og annoncører ikke kan behandles anderledes end deres udenlandske konkurrenter«.

anvendt på drikkevarer produceret i andre medlemsstater²⁹.

98. Afslutningsvis mener jeg, at de franske bestemmelser, der her er tale om, er egnede til at nå det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, de forfølger.

ii) Nødvendigheden af den gældende franske lovgivning

97. Men bortset herfra bemærker jeg, at Kommissionen i sin stævning end ikke har påvist, at CSA kun har anvendt Evin-loven og adfærdskodeksen på reklamer for alkohol, der sælges i Frankrig. Sagens akter indeholder således ingen sikre beviser for påstanden om, at anvendelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er indskrevet i kodeksen, har »varieret, da det ser ud til, at det især er alkohol, der sælges i Frankrig, der har været omfattet af forbudet«²⁷, eller at dette princip netop ikke er blevet anvendt, og at man derfor udelukkende har tilladt reklamer »for udenlandske alkoholmærker«²⁸. Tværtimod fremgår det af de dokumenter, som Kommissionen har vedlagt sin stævning (og som til dels vedrører omstændigheder, der er indtrådt senere end dem, der blev kritiseret i den begrundede udtalelse), at den franske lovgivning ved flere lejligheder har hindret salg af reklameplads for alle alkoholholdige drikkevarer og under alle omstændigheder ligeledes er blevet

99. For at kunne vurdere den gældende franske lovgivnings proportionalitet i forhold

29 — Jf. skrivelse af 20.12.1999 fra European Spirits Organisation (bilag 9 til stævningen), hvoraf det fremgår, at et selskab, der er medlem af ovennævnte sammenslutning i forbindelse med en fodboldkamp AEK-Monaco, der blev spillet den 23.11.1999 og var en del af tredje runde i UEFA-cuppen, var blevet nægtet muligheden for at købe reklameplads for at gøre reklame for Ouzo med den begrundelse, at Evin-loven forbyder retransmission i Frankrig af sportsbegivenheder, når disse retransmissioner viser skilte, der gør reklame for alkoholholdige drikkevarer. Jf. ligeledes den erklæring, som økonomidirektøren for klubben Newcastle United fremsatte den 28.1.2000 ved en engelsk ret (bilag 10 til stævningen), hvoraf det fremgår, at »den franske lov udgør et reelt problem for de fodboldklubber, der deltager i kampe mod franske klubber i forbindelse med UEFA-cuppen. Den begrænser klubbernes frihed til at sælge reklameplads på deres egne baner. Faktisk råder CSI [et selskab, der sælger rettighederne til transmission af kampe for fodboldklubberne] de engelske klubber til ikke at acceptere reklamer for alkoholproducenter til sådanne kampe for at sikre maksimale indtægter fra salg af tv-rettigheder» (min fremhævelse). Sidstnævnte erklæring modsiger et andet dokument, som Kommissionen har fremlagt (bilag 11 til stævningen), hvoraf det fremgår, at »CSI hele tiden har rådet de engelske klubber, der er kunder hos CSI, til ikke at acceptere [...] tilbud om reklamer for franske alkoholproducenter i forbindelse med reklamer på stadier under de kampe, de deltager i, hvis de vil sikre sig maksimale indtægter fra salg af tv-rettighederne til disse kampe i tilknytning til europæiske konkurrencer« (min fremhævelse).

27 — Stævningens punkt 6.

28 — Stævningens punkt 9.

til det forfulgte mål om beskyttelse af den offentlige sundhed må det afgøres, om denne lovgivning ud over at være egnet til at nå dette mål går ud over det, der er nødvendigt for at nå det.

100. Ifølge Kommissionen er dette andet krav i proportionalitetsprincippet ikke opfyldt i dette tilfælde. For at undgå, at der lejlighedsvist optræder skilte i fjernsynet med reklamer for alkoholholdige drikkevarer, hindrer den franske lovgivning tv-retransmission af hele den sportsbegivenhed, hvor disse reklameskilte optræder.

101. Bacardi og Det Forenede Kongerige når frem til den samme konklusion skønt med forskellige begrundelser. De understreger således, at det mål, der forfølges med de pågældende bestemmelser, ville kunne nås med mindre restriktive foranstaltninger, der sigter mod at begrænse reklamens indhold eller oplyse befolkningen om de skader, som overdreven nydelse af alkohol medfører. Det Forenede Kongerige kritiserer endvidere den omstændighed, at de pågældende franske bestemmelser finder anvendelse på alle drikkevarer, hvis alkoholindhold er over 1,2%, uanset alkoholindhold, og at disse bestemmelser er til hinder for, at reklamer, der i øvrigt opfylder lovgivningen i en anden medlemsstat, kan retransmitteres i Frankrig, hvorved den kontrol, der allerede gennemføres i denne medlemsstat, gentages.

102. Efter min mening kan disse argumenter ikke tiltrædes.

103. For det første kan Kommissionens indsigelse ikke tiltrædes, da tv- og radiospredningsorganerne som nævnt ovenfor ikke i øjeblikket råder over teknikker, der sætter dem i stand til under retransmissionerne målrettet at tilsløre de skilte, der viser reklamer for alkohol. Moderne teknikker, der gør det muligt at sløre billeder i fjernsynet og således nå det ønskede mål med mindre restriktive midler, kan således ikke anvendes af tv-radiospredningsorganerne på grund af de høje udgifter, der er forbundet hermed.

104. Selv de indvendinger, som Bacardi og Det Forenede Kongerige har rejst, er dog heller ikke overbevisende. Efter min mening har Frankrig med rette understreget, at en overdreven nydelse af alkoholholdige drikkevarer er farlig for menneskets sundhed uanset alkoholindholdet, og at den type reklamer, som er forbudt i henhold til adfærdskodeksen (retransmission i fjernsynet af skilte med reklamer for alkohol), kun optræder lejlighedsvist på skærmen i nogle sekunder, hvilket ikke gør det muligt hverken at kontrollere indholdet eller at indsætte advarsler om farerne ved en overdreven nydelse af alkohol samtidig med, at budskabet optræder på skærmen.

105. Med hensyn til risikoen for dobbeltkontrol med reklamer, der allerede overholder lovgivningen i en anden medlemsstat, svarer Frankrig med rette, at der er to muligheder: Enten forbyder den medlemsstat, hvori sportsbegivenheden afvikles, udsendelse af billeder af de skilte, der viser reklamer for alkohol, og i dette tilfælde kan begivenheden retransmitteres i Frankrig, uden at der er behov for kontrol, eller også findes der ikke et sådant forbud i den pågældende medlemsstat, og i dette tilfælde vil de franske myndigheders kontrol være den eneste kontrol, der foretages.

106. Jeg skal hertil tilføje, at selv om det konstateres, at den gældende franske lovgivning træder i stedet for mindre strenge regler i andre medlemsstater, vil den ikke af denne grund kunne anses for at stå i urimeligt forhold til det mål, der forfølges, og dermed for at være uforenelig med fællesskabsretten. Domstolen har således allerede fastslået, at den omstændighed, at »en medlemsstat har udstedt mindre strenge regler end en anden, ikke [indebærer], at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål«³⁰. De gældende franske regler kan derfor ikke anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet udelukkende med den grundelse, at en medlemsstat anvender mindre strenge regler for reklame for alkoholholdige drikkevarer.

107. Jeg mener derfor at kunne konstatere, at den pågældende franske lovgivning ikke går ud over det, der er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål om beskyttelse af den offentlige sundhed.

108. Endelig skal jeg fastslå, at den pågældende lovgivning må anses for at være begrundet i målet om beskyttelse af den offentlige sundhed og for at stå i rimeligt forhold til dette mål, og der er derfor ikke grund til også at fastslå, om den også er berettiget i forhold til det tvingende krav om at undgå svig, som parterne gjorde gældende i forbindelse med de to retsforhandlinger.

109. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at

- de spørgsmål, som Cour de cassation har fremsat i sag C-429/02, besvares med, at direktiv 89/552 og artikel 46 EF, 49 EF og 55 EF ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som f.eks. den franske lovgivning, der på medlemsstatens område forbyder retransmission af sportsbegivenheder, der afvikles i andre medlemsstater, men som ikke retransmitteres til et stort antal lande og specifikt henvender sig til et nationalt publikum, når disse retransmissioner viser reklameskilte opstillet på de steder, hvor sportsbegivenhederne afvikles, med henblik på at reklamere for varer

30 — Jf. dom af 10.5.1995, Alpine Investments, præmis 51.

(i dette tilfælde alkoholholdige drikkevarer), som førstnævnte medlemsstat forbyder tv-reklamer for

at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Frankrig har nedlagt påstand om, at Kommissionen betaler sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

- at sagsøgte frifindes for Kommissionens søgsmål i sag C-262/02.

IV — Sagsomkostninger i sag C-262/02

110. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part

111. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater, der er indtrådt som intervenienter i sagen, deres egne sagsomkostninger. Det Forenede Kongerige bør derfor bære sine egne omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

I lyset af det fremførte foreslår jeg derfor, at Domstolen

- i sag C-429/02 besvarer de spørgsmål, som Cour de cassation har fremsat, med, at direktiv 89/552 og artikel 46 EF, 49 EF og 55 EF ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som f.eks. den franske lovgivning, der på medlemsstatens område forbyder retransmission af sportsbegivenheder, der afvikles i andre medlemsstater, men som ikke retransmitteres til et stort antal lande og

specifikt henvender sig til et nationalt publikum, når disse retransmissioner viser reklameskilte opstillet på de steder, hvor sportsbegivenhederne afvikles, med henblik på at reklamere for varer (i dette tilfælde alkoholholdige drikkevarer), som førstnævnte medlemsstat forbyder tv-reklamer for

— i sag C-262/02 fastslår, at:

»1) Den Franske Republik frifindes for Kommissionens søgsmål.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

3) Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger«.