

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. december 2006^{*}

I sag C-380/03,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 9. september 2003,

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma, W.-D. Plessing og C.-D. Quassowski, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt J. Sedemund,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved R. Passos, E. Waldherr og U. Rösslein, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

^{*} Processprog: tysk.

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og J.-P. Hix, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved L. Fraguas Gadea og M. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og R. Loosli-Surrans, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M.-J. Jonczy og L. Pignataro-Nolin samt ved F. Hoffmeister, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Küris og E. Juhász samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič og J. Malenovský,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. december 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. juni 2006,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I sin stævning har Forbundsrepublikken Tyskland (herefter »sagsøgeren«) nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer artikel 3 og 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/33/EF af 26. maj 2003 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse (EUT L 152, s. 16, herefter »direktivet«).

- 2 Direktivet blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union som følge af Domstolens annullation (dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, herefter »tobaksreklamedommen«) af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/43/EF af 6. juli 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).

Retsforskrifter

- 3 Direktivet er blevet vedtaget med samme hjemmel som direktiv 98/43. I lighed med sidstnævnte direktiv regulerer direktivet reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse i andre medier end fjernsynet.
- 4 I direktivets første betragtning anføres det, dels at der allerede for så vidt angår reklamer i den skrevne presse er set eksempler på hindringer for den frie bevægelighed for produkter eller tjenesteydelser som følge af forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning på dette område, dels at der også er konstateret konkurrenceforvridning i forbindelse med sponsorering af visse større sports- og kulturarrangementer.
- 5 Det anføres i direktivets fjerde betragtning:

»Der er en mærkbar risiko for hindringer af den frie bevægelighed i det indre marked for publikationer, f.eks. tidsskrifter, aviser og blade, som følge af de love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, som forbyder eller regulerer

tobaksreklamer i de pågældende medier. For at sikre fri bevægelighed i det indre marked for alle sådanne medier er det nødvendigt, at tobaksreklamer deri begrænses til kun at forekomme i blade og tidsskrifter, der ikke henvender sig til befolkningen som helhed, f.eks. publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, og til publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande, og som ikke hovedsagelig er bestemt for Fællesskabets marked.«

6 Direktivets femte betragtning har følgende ordlyd:

»Medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om visse typer sponsoring til fordel for tobaksvarer med virkninger på tværs af grænserne indebærer en mærkbar risiko for konkurrenceforvridning i forbindelse med disse typer sponsoring i det indre marked. For at undgå en sådan forvridning er det nødvendigt at forbyde denne form for sponsoring, men kun i forbindelse med aktiviteter eller arrangementer med grænseoverskridende virkninger, da de ellers kunne være en måde at omgå restriktionerne for de direkte reklameformer på; der fastsættes ikke bestemmelser om sponsoring på udelukkende nationalt plan.«

7 Direktivets sjette betragtning præciserer:

»Der reklameres i stigende grad for tobaksvarer ved brug af informationssamfundets tjenester i takt med befolkningens øgede anvendelse af og adgang til disse tjenester. Disse tjenester samt radioudsendelser, som også kan transmitteres ved brug af informationssamfundets tjenester, er især tillokkende og tilgængelige for unge forbrugere. Tobaksreklamer via disse medier er efter deres karakter grænseoverskridende og bør reguleres på fællesskabsplan.«

8 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»1. Reklame i pressen og andre trykte publikationer begrænses til publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, og publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande, såfremt de ikke hovedsagelig er bestemt for Fællesskabets marked.

Anden reklame i pressen og andre trykte publikationer er forbudt.

2. Reklame, der ikke er tilladt i pressen og andre trykte publikationer, er ikke tilladt i forbindelse med informationssamfundets tjenester.«

9 Direktivets artikel 4 lyder således:

»1. Alle former for radioreklame for tobaksvarer er forbudt.

2. Radioprogrammer må ikke sponsoreres af foretagender, hvis hovedvirksomhed er fremstilling eller salg af tobaksvarer.«

10 Direktivets artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. Sponsorering af arrangementer eller aktiviteter, der involverer eller foregår i flere medlemsstater, eller som på anden vis har virkninger på tværs af grænserne, er forbudt.

2. Gratis uddeling af tobaksvarer i forbindelse med sponsorering af arrangementer som omhandlet i stk. 1, som har til formål at fremme salget af tobaksvarer eller har dette som en direkte eller indirekte virkning, er forbudt.«

11 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan ikke forbyde eller begrænse den frie omsætning af varer og tjenesteydelser, der er i overensstemmelse med dette direktiv.«

Parternes påstande

12 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Direktivets artikel 3 og 4 annulleres.

— Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Parlamentet har subsidiært nedlagt påstand om, at Domstolen, såfremt den har til hensigt at annullere direktivet på grund af en formel tilsidesættelse af begrundelsespligten eller af den fælles beslutningsprocedure, i henhold til artikel 231 EF bestemmer, at det annullerede direktivs virkninger opretholdes, indtil der er vedtaget nye bestemmelser på dette område.

15 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 6. januar og den 2. marts 2004 har Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Finland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

Om søgsmålet

16 Sagsøgeren har fremført fem anbringender til støtte for sit søgsmål. Sagsøgeren har for det første principalt gjort gældende, at artikel 95 EF ikke udgør rette hjemmel for direktivet, og for det andet, at der ved vedtagelsen af direktivet er sket tilsidesættelse af artikel 152, stk. 4, litra c), EF. Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse henholdsvis af begrundelsespligten, af reglerne om den fælles beslutningsprocedure, der er fastsat i artikel 251 EF, og af proportionalitetsprincippet.

Om det første anbringende vedrørende det påståede fejlagtige valg af artikel 95 EF som hjemmel

Parternes argumenter

- 17 Sagsøgeren har gjort gældende, at betingelserne for at anvende artikel 95 EF som hjemmel for direktivets artikel 3 og 4 ikke er opfyldt. Ingen af forbuddene i disse artikler vil nemlig bidrage reelt til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser eller mærkbare konkurrenceforvridninger.
- 18 Hvad for det første angår »pressen og andre trykte publikationer«, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, har sagsøgeren anført, at mere end 99,9% af produkterne ikke markedsføres i flere medlemsstater, men alene på lokalt eller regionalt plan, således at det generelle forbud mod reklame for tobaksvarer, der er fastsat i denne bestemmelse, kun i meget ringe grad vil medvirke til den fjernelse af hindringer for samhandelen, som hævdes at være nødvendig.
- 19 Med hensyn til såkaldte »presseprodukter« er det meget sjældent, at de sælges uden for de respektive medlemsstaters grænser, og dette skyldes ikke alene sproglige eller kulturelle årsager, men også den førte redaktionspolitik. Inden for Fællesskabet er der reelt ingen hindringer for den frie bevægelighed for disse produkter, selv om visse medlemsstater forbyder tobaksreklamer i den skrevne presse, for så vidt som den udenlandske presse ikke vil blive pålagt et sådant forbud i disse stater.

- 20 Ifølge sagsøgeren gør det samme sig gældende med hensyn til udtrykket »andre trykte publikationer«, der fremgår af direktivets artikel 3, stk. 1, som dækker en bred vifte af publikationer som f.eks. nyhedsbreve fra lokale foreninger, programmer for kulturelle arrangementer, plakater, telefonbøger og forskellige flyveblade og reklamebrochurer. Disse publikationer henvender sig udelukkende til lokalbefolkningen og har ikke grænseoverskridende karakter.
- 21 Direktivets artikel 3, stk. 1, medvirker heller ikke til opfyldelsen af det andet formål, nemlig at fjerne de mærkbare konkurrenceforvridninger. Der er nemlig hverken noget konkurrenceforhold mellem en medlemsstats lokale publikationer og de lokale publikationer, der findes i andre medlemsstater, eller mellem aviserne, tidsskrifterne og ugebladene med større udbredelse og sammenlignelige udenlandske aviser, tidsskrifter og ugeblade.
- 22 Hvad angår informationssamfundets tjenester bidrager direktivets artikel 3, stk. 2, hverken til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser eller den frie udveksling af tjenesteydelser eller til at fjerne konkurrenceforvridninger. Sagsøgeren er af den opfattelse, at omfanget af læsning på internettet af trykte publikationer hidrørende fra andre medlemsstater er meget ringe og under alle omstændigheder ikke støder imod nogen teknisk hindring, idet der er fri adgang til disse tjenester overalt i verden.
- 23 Ifølge sagsøgeren er valget af artikel 95 EF som hjemmel for direktivet ligeledes fejlagtigt for så vidt angår det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 4, mod radioreklame og sponsorering af radioprogrammer, da størstedelen af radioprogrammerne er rettet mod en lokal eller regional offentlighed og ikke kan modtages uden for en bestemt region på grund af sendernes svage rækkevidde. Da radioreklame for tobaksvarer er forbudt i størstedelen af medlemsstaterne, er et sådant forbud, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1, heller ikke begrundet. Det

samme gælder for forbuddet mod sponsorering af radioprogrammer, der fremgår af direktivets artikel 4, stk. 2.

24 Endelig kan artikel 95 EF ikke udgøre rette hjemmel for forbuddene mod reklame for tobaksvarer, der fremgår af direktivets artikel 3 og 4, da det egentlige formål med disse forbud ikke er at forbedre det indre markeds oprettelse og funktion, men alene at beskytte folkesundheden. Sagsøgeren er af den opfattelse, at anvendelsen af artikel 95 EF som hjemmel for direktivet ligeledes er i strid med artikel 152, stk. 4, litra c), EF, der udtrykkeligt udelukker enhver form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på folkesundhedsområdet.

25 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har gjort gældende, at direktivets artikel 3 og 4 er blevet vedtaget lovligt på grundlag af artikel 95 EF og ikke er i strid med artikel 152, stk. 4, litra c), EF.

26 De har anført, at det forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, der fremgår af direktivets artikel 3 og 4, begrænser sig til at forbyde tobaksreklamer for disse varer i tidsskrifter, ugeblade og aviser, og at det ikke udstrækker sig til de andre publikationer, som sagsøgeren har nævnt, såsom nyhedsbreve fra foreninger, programmer for kulturarrangementer, plakater, telefonbøger, flyveblade og brochurer.

27 De har endvidere anført, at samhandelen inden for Fællesskabet med presseprodukter er en ubestridelig kendsgerning, og at der — således som det fremgår af direktivets første, anden og fjerde betragtning — er virkninger på tværs af grænserne

samt en mærkbar risiko for hindringer for den frie bevægelighed inden for det indre marked, der følger af forskellene mellem medlemsstaternes nationale lovgivning. Denne risiko kunne forøges som følge af nye medlemsstats tiltrædelse og forskelle mellem deres lovgivninger.

- 28 Med hensyn til forbuddet mod reklame i pressen og de øvrige trykte publikationer har Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, anfægtet relevansen af sagsøgerens statistiske undersøgelse, der udelukkende er begrænset til det tyske marked og ikke kan udstrækkes til hele Det Europæiske Fællesskab, mens det aktuelle »mediekonvergens«-fænomen i høj grad bidrager til udviklingen af samhandelen inden for Fællesskabet med presseprodukter, da en række aviser, tidsskrifter og ugeblade nu er tilgængelige på internettet og dermed spredt i alle medlemsstaterne.
- 29 De har understreget, at sondringen mellem presse, der distribueres lokalt eller nationalt, og presse, der distribueres i Europa eller tredjelande, er vanskelig for ikke at sige umulig at fastlægge, og at forbyde reklame for tobak i publikationer, der distribueres på tværs af medlemsstaternes grænser ved at udelade dem, der kun har lokal eller national udbredelse, ville føre til, at grænserne for et sådant forbud blev særdeles usikre og uberegnelige. Denne sondring ville i øvrigt være i strid med det med direktivet forfulgte formål bestående i indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer.
- 30 Hvad angår informationssamfundets tjenester og det forbud mod reklame for tobaksvarer i forbindelse med disse tjenester, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, har Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, anfægtet det af sagsøgeren anførte om, at der ikke er nogen hindringer for samhandelen med hensyn til informationssamfundets tjenester.

- 31 De har gjort gældende, at forbuddet mod reklame for tobaksvarer i forbindelse med informationssamfundets tjenester er inspireret af bestræbelserne på at forhindre en omgåelse af forbuddet mod tobaksreklamer i pressen og de andre trykte publikationer ved anvendelse af de medier, der tilbydes på internettet, og konkurrenceforvridninger. Som følge af den aktuelle mediekonvergensudvikling er trykte publikationer og radioprogrammer allerede nu disponible på internettet. Udviklingen af »e-paper« vil i øvrigt forstærke denne proces.
- 32 Hvad angår forbuddet mod radioreklame, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1, har Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, anført, at der ikke seriøst kan stilles spørgsmålstegn ved radioudsendelsers grænseoverskridende karakter, da de jordbaserede frekvenser rækker langt ud over medlemsstaternes grænser, og radioprogrammer i stigende omfang spredes ved hjælp af satellit eller kabel.
- 33 De har endvidere gjort gældende, at direktivets 14. betragtning udtrykkeligt henviser til Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radio-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), der i artikel 13 og artikel 17, stk. 2, forbyder alle former for fjernsynsreklamer for tobaksvarer og enhver sponsorering af fjernsynsprogrammer gennem aktiviteter forbundet med tobak.
- 34 Forbuddet mod radioreklame for tobaksvarer og mod sponsorering af radioprogrammer, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, udgør et forbud, som er parallelt med det forbud, der er fastsat i direktiv 89/552.
- 35 Den omstændighed, at radioreklame allerede er forbudt i næsten alle medlemsstaterne, er ikke til hinder for, at der kan fastsættes nye bestemmelser på fællesskabsplan.

Domstolens bemærkninger

³⁶ Artikel 95, stk. 1, EF bestemmer, at Rådet vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

³⁷ I denne forbindelse bemærkes, at selv om den blotte konstatering af forskelle mellem de nationale lovgivninger ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af artikel 95 EF som hjemmel, forholder det sig anderledes i tilfælde af forskelle mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der kan medføre hindringer for de grundlæggende friheder og således have en direkte indvirkning på det indre markeds funktion (jf. i denne retning tobaksreklamedommen, præmis 84 og 95, dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 60, domme af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 30, og sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 29, samt dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 28).

³⁸ Det følger ligeledes af fast retspraksis, at selv om det er muligt at anvende artikel 95 EF som hjemmel for at undgå, at der opstår fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger, skal det dog være sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning skal have til formål at forebygge dem (dom af 13.7.1995, sag C-350/92, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 1985, præmis 35, af 9.10.2001, sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7079, præmis 15, dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 61, Arnold André-dommen, præmis 31, Swedish Match-dommen, præmis 30, og dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 29).

- 39 Domstolen har endvidere fastslået, at når betingelserne for anvendelse af artikel 95 EF som hjemmel er opfyldt, kan fællesskabslovgiver ikke forhindres i at anvende denne hjemmel, selv om beskyttelsen af folkesundheden er afgørende for lovgivers valg (dommen i sagen *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, præmis 62, *Arnold André*-dommen, præmis 32, *Swedish Match*-dommen, præmis 31, og dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, præmis 30).
- 40 Det skal understreges, at artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF bestemmer, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter, og artikel 95, stk. 3, EF kræver udtrykkeligt et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed ved gennemførte harmoniseringsforanstaltninger (dommen i sagen *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, præmis 62, *Arnold André*-dommen, præmis 33, *Swedish Match*-dommen, præmis 32, og dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, præmis 31).
- 41 Det følger af det ovenstående, at når der foreligger hindringer for samhandelen, eller det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå fremover, fordi medlemsstaterne har truffet eller er ved at træffe forskellige foranstaltninger med hensyn til en vare eller en varekategori, således at der sikres forskellige beskyttelsesniveauer, og således at de pågældende varer af denne grund forhindres i at bevæge sig frit i Fællesskabet, indeholder artikel 95 EF en bemyndigelse for fællesskabslovgiver til at gribe ind og vedtage de nødvendige foranstaltninger under overholdelse af dels artikel 95, stk. 3, dels de retlige principper, der er nævnt i EF-traktaten eller udledt af retspraksis, bl.a. proportionalitetsprincippet (*Arnold André*-dommen, præmis 34, *Swedish Match*-dommen, præmis 33, og dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, præmis 32).
- 42 Det skal ligeledes bemærkes, at traktatens ophavsmænd ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i artikel 95 EF har villet tillægge fællesskabslovgiver et skøn — på grundlag af den generelle sammenhæng og særlige

omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres — med hensyn til den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat, især inden for teknisk komplicerede områder (jf. dom af 6.12.2005, sag C-66/04, *Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet*, Sml. I, s. 10553, præmis 45, og af 2.5.2006, sag C-217/04, *Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet*, Sml. I, s. 3771, præmis 43).

⁴³ Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan disse foranstaltninger bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at tillade markedsføring af den eller de pågældende varer, at knytte visse betingelser til en sådan forpligtelse til at tillade markedsføring, eller helt at forbyde, midlertidigt eller permanent, markedsføring af den eller de bestemte varer (*Arnold André-dommen*, præmis 35, *Swedish Match-dommen*, præmis 34, og dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, præmis 33).

⁴⁴ Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om betingelserne for anvendelse af artikel 95 EF som hjemmel for direktivets artikel 3 og 4 er opfyldt.

⁴⁵ Indledningsvis bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at der ved vedtagelsen af direktiv 98/43 var forskelle mellem de nationale lovgivninger vedrørende reklame for tobaksvarer, og at udviklingen i lovgivningerne stedse bliver mere restriktiv (*tobaksreklamedommen*, præmis 96 og 97).

⁴⁶ Det er ubestridt, at der — for disse varer, således som det er nævnt i direktivets første betragtning — ved vedtagelsen af direktivet var en række forskelle mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. I henhold til de oplysninger, som Kommissionen er fremkommet med i sine skriftlige indlæg, var reklame og/

eller sponsorering til fordel for sådanne varer nemlig på tidspunktet for fremsættelsen af direktivforslaget genstand for et delvist forbud i seks medlemsstater, et totalt forbud i fire af dem, og i de fem øvrige medlemsstater forelå der lovforslag med henblik på et totalt forbud.

47 Desuden var der — i betragtning af udvidelsen af Den Europæiske Union med ti nye medlemsstater — en ikke ubetydelig risiko for, at disse forskelle ville blive forøget. Ifølge Kommissionen havde enkelte nye medlemsstater påtænkt at indføre et totalt forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, mens andre ville tillade sådanne handlinger under forudsætning af, at bestemte betingelser blev overholdt.

48 Den omstændighed, at Verdenssundhedsorganisationen ved vedtagelsen af direktivet — således som det fremgår af direktivets ottende betragtning — førte forhandlinger med henblik på udarbejdelse af en rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning (herefter »WHO-konventionen«), stiller ikke spørgsmålstegn ved denne konstatering.

49 WHO-konventionen har ganske vist til formål at nedsætte tobaksforbruget, idet den bl.a. fastsætter et omfattende forbud mod reklame, fremme og sponsorering af tobaksvarer. WHO-konventionen er imidlertid trådt i kraft efter direktivet, og det er ikke alle medlemsstater, der har ratificeret den.

50 Herudover står det i henhold til WHO-konventionens artikel 13, stk. 2, de medlemsstater, der har undertegnet den, frit for, inden for fem år efter konventionens ikrafttræden enten at vedtage et omfattende forbud mod reklame, fremme og sponsorering af tobak, eller — hvis de på grund af deres forfatning eller forfatningsmæssige principper ikke er i stand hertil — alene at fastsætte bestemte begrænsninger herom.

- 51 Det følger heraf, at der ved vedtagelsen af direktivet var forskelle mellem de nationale bestemmelser vedrørende reklame for tobaksvarer og sponsoring til fordel for disse, der begrundede et indgreb fra fællesskabslovgivers side.
- 52 I denne forbindelse skal det undersøges, hvilke virkninger disse forskelle på de områder, der er dækket af direktivets artikel 3 og 4, havde på det indre markeds oprettelse og funktion, for at afgøre, om fællesskabslovgiver kunne støtte sig på artikel 95 EF for at vedtage de anfægtede bestemmelser.
- 53 Markedet for presseprodukter er ligesom markedet for radioprogrammer et marked præget af en ikke-ubetydelig samhandel mellem medlemsstaterne, der vil udvikle sig yderligere, bl.a. på grund af disse mediers forbindelse med internettet, som er indbegrebet af et grænseoverskridende medium.
- 54 Hvad indledningsvis angår presseprodukter udgør cirkulationen af aviser, tidsskrifter og ugeblade en omstændighed, der er fælles for alle medlemsstaterne, og begrænser sig ikke til de stater, der har det samme sprog. Andelen af publikationer, der hidrører fra andre medlemsstater, kan endog i visse tilfælde — ifølge de uimodsagte oplysninger, som Parlamentet, Rådet og de parter, der er interverneret til støtte for dem, er fremkommet med i retsmødet — udgøre mere end halvdelen af de cirkulerende publikationer. I denne samhandel inden for Fællesskabet med trykte presseprodukter må inkluderes den samhandel, som er blevet muliggjort ved informationssamfundets tjenester og navnlig internettet, der gør det muligt direkte og i realtid at få adgang til publikationer, der spredes i andre medlemsstater.
- 55 Det skal tilføjes, at flere medlemsstater allerede på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet — således som det er anført i denne doms præmis 46 — forbød reklame for tobaksvarer, mens andre var ved at forberede et sådant forbud. Der var følgelig

forskelle mellem medlemsstaternes nationale lovgivninger, og disse forskelle kunne — i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført — hindre de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser.

56 På den ene side kan foranstaltninger, hvorved reklame for tobaksvarer forbydes eller begrænses, nemlig medføre større hindringer for adgangen til markedet for varer med oprindelse i andre medlemsstater end for indenlandske varer.

57 På den anden side begrænser sådanne foranstaltninger muligheden for de virksomheder, der er etableret i de medlemsstater, hvor de er i kraft, for at tilbyde annoncører, der er etableret i andre medlemsstater, reklameplads i deres publikationer, hvorved det grænseoverskridende udbud af tjenesteydelser påvirkes (jf. i denne retning dom af 8.3.2001, sag C-405/98, Gourmet International Products, Sml. I, s. 1795, præmis 38 og 39).

58 Selv om visse publikationer rent faktisk ikke markedsføres i andre medlemsstater, forholder det sig ikke desto mindre således, at vedtagelsen af forskellige lovgivninger vedrørende tobaksreklame med sikkerhed skaber eller kan skabe retlige hindringer for samhandelen med presseprodukter og andre trykte medier (jf. i denne retning tobaksreklamedommen, præmis 97). Sådanne hindringer findes således på samme måde for publikationer, der hovedsagligt markedsføres på et lokalt, regionalt eller nationalt marked, der — om det så blot er undtagelsesvis eller i små mængder — sælges i de andre medlemsstater.

59 Desuden er det ubestridt, at visse medlemsstater, der har vedtaget et forbud mod reklame for tobaksvarer, undtager udenlandske presseprodukter fra dette forbud. Den omstændighed, at disse medlemsstater har valgt at knytte en sådan undtagelse

til nævnte forbud, bekræfter, at der — i hvert fald set fra deres synsvinkel — for så vidt angår presseprodukter er en betydelig samhandel inden for Fællesskabet.

60 Endelig var der på grund af de nye medlemsstaters tiltrædelse en reel risiko for nye hindringer for samhandelen eller den frie udveksling af tjenesteydelser.

61 Det samme gør sig gældende med hensyn til reklame for tobaksvarer i radioprogrammer og i forbindelse med informationssamfundets tjenester. Flere medlemsstater havde allerede lovgivet på dette område eller beredte sig på at gøre det. Når henses til offentlighedens øgede bevidsthed om tobaksvarers skadelige virkning på helbredet, var det sandsynligt, at der ville opstå nye hindringer for samhandelen eller den frie udveksling af tjenesteydelser som følge af vedtagelsen af nye regler, der genspejlede denne udvikling, og som havde til formål mere effektivt at hæmme forbruget af disse varer.

62 Der henvises til direktivets sjette betragtning, hvori det anføres, at anvendelsen af informationssamfundets tjenester gør det muligt i stigende grad at reklamere for tobaksvarer i takt med befolkningens øgede anvendelse af og adgang til disse tjenester, og at sådanne tjenester samt radioprogrammer, som også kan transmitteres ved brug af informationssamfundets tjenester, især er tillokkende og tilgængelige for unge forbrugere.

63 I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, har tobaksreklame i disse to medier en grænseoverskridende karakter, der gør det muligt for virksomheder, der fremstiller og markedsfører tobak, at udvikle marketingstrategier, som har til formål at udvide kundekredsen ud over den medlemsstat, de hidrører fra.

- ⁶⁴ Da artikel 13 i direktiv 89/552 forbød alle former for fjernsynsreklame for cigaretter og andre tobaksvarer, var det i øvrigt ikke udelukket, at forskellene mellem de nationale lovgivninger vedrørende reklame for tobak i radioprogrammer og i forbindelse med informationssamfundets tjenester kunne fremme en mulig omgåelse af dette forbud ved anvendelse af disse to medier.
- ⁶⁵ Det samme kan konstateres med hensyn til tobaksvirksomhedernes sponsorering af radioprogrammer. Allerede på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet forekom der eller var ved at opstå forskelle mellem de nationale lovgivninger, og disse forskelle kunne hindre den frie udveksling af tjenesteydelser ved at berøve radiospredningsorganer — som modtagere af tjenesteydelser — i en medlemsstat, hvor der gjaldt et forbud, muligheden for sponsorering foretaget af tobaksvirksomheder etableret i en anden medlemsstat, hvor der ikke gjaldt et sådant forbud.
- ⁶⁶ Disse forskelle indebar ligeledes — således som det nævnes i direktivets første og femte betragtning — en ikke ubetydelig risiko for konkurrenceforvridning.
- ⁶⁷ Under alle omstændigheder er det — som Domstolen allerede har udtalt — for at begrunde anvendelsen af artikel 95 EF ikke nødvendigt, når det er bevist, at der foreligger hindringer for samhandelen, også at bevise, at der foreligger konkurrenceforvridninger (jf. dommen in sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 60).
- ⁶⁸ Det følger heraf, at hindringerne og risiciene for konkurrenceforvridninger kunne begrunde fællesskabslovgivers indgriben på grundlag af artikel 95 EF.

- 69 Endelig skal det undersøges, om direktivets artikel 3 og 4 — på de områder, der er dækket af disse artikler — faktisk har til formål at fjerne eller forebygge hindringer for de frie varebevægelser eller for den frie udveksling af tjenesteydelser samt at ophæve konkurrenceforvridninger.
- 70 Hvad for det første angår direktivets artikel 3 har Domstolen allerede udtalt, at forbuddet mod reklame for tobaksvarer i tidsskrifter, ugeblade og aviser, der skal sikre den frie bevægelighed for disse varer, i lighed med direktiv 89/552, der — således som det er nævnt i denne doms præmis 64 — i artikel 13 forbyder fjernsynsreklame for tobaksvarer (tobaksreklamedommen, præmis 98), kunne vedtages med hjemmel i artikel 95 EF.
- 71 Et sådant forbud, der kan anvendes på ensartet måde i hele Fællesskabet, tilsigter at forhindre, at bevægeligheden inden for Fællesskabet for presseprodukter hindres af nationale bestemmelser i den ene eller den anden medlemsstat.
- 72 Det skal præciseres, at direktivets artikel 3, stk.1, udtrykkeligt tillader annoncering med reklame for tobaksvarer i bestemte publikationer og navnlig i sådanne publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen.
- 73 I modsætning til direktiv 98/43 bestemmer direktivets artikel 8 desuden, at medlemsstaterne ikke kan forbyde eller begrænse den frie omsætning af varer, der er i overensstemmelse med dette direktiv. Artikel 8 er følgelig til hinder for, at medlemsstaterne opstiller hindringer for omsætningen inden for Fællesskabet af publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, navnlig ved strengere bestemmelser, som de finder nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers sundhed, inden for området reklame for tobaksvarer eller sponsoring til fordel for disse.

- 74 Ved således at forbyde medlemsstaterne at forhindre, at der stilles reklameplads til rådighed i publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, giver direktivets artikel 8 udtryk for det formål, der er nævnt i direktivets artikel 1, stk. 2, som er at forbedre betingelserne for, at det indre marked kan fungere tilfredsstillende.
- 75 Den samme gælder med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser, der ligeledes er nævnt i direktivets artikel 8. I henhold til denne bestemmelse kan medlemsstaterne ikke forbyde eller begrænse den frie omsætning af tjenesteydelser, der er i overensstemmelse med dette direktiv.
- 76 I lighed med artikel 13 i direktiv 89/552 har direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1 — der forbyder reklame for tobaksvarer i forbindelse med informations-samfundets tjenester og i radioprogrammer— for deres vedkommende til formål at fremme den frie spredning af disse radioprogrammer og den frie bevægelighed for kommunikation, der henhører under informationssamfundets tjenester.
- 77 Ved at forbyde, at radioprogrammer sponsoreres af foretagender, hvis hoved-virksomhed er fremstilling eller salg af tobaksvarer, har direktivets artikel 4, stk. 2, ligeledes til formål at forhindre, at den frie udveksling af tjenesteydelser hindres af den ene eller den anden medlemsstats nationale bestemmelser.
- 78 Det følger af det ovenfor anførte, at direktivets artikel 3 og 4 faktisk har til formål at forbedre betingelserne for, at det indre marked kan fungere tilfredsstillende, og følgelig, at de kunne vedtages med hjemmel i artikel 95 EF.

- 79 Sagsøgerens argument om, at det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, kun omfatter lokale eller nationale reklamemedier, der ikke har nogen grænse-overskridende virkninger, kan ikke stille spørgsmålstegn ved denne konklusion.
- 80 Den omstændighed, at artikel 95 EF er anvendt som retsgrundlag for en retsakt, forudsætter nemlig ikke, at der rent faktisk i enhver af de situationer, der er omfattet af den pågældende retsakt, skal foreligge en tilknytning til den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne. Som Domstolen allerede har understreget, er det, der er afgørende for, om det er berettiget at anvende artikel 95 EF som hjemmel for en retsakt, at den pågældende retsakt faktisk har til formål at skabe bedre vilkår for det indre markeds oprettelse og funktion (jf. i denne retning dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 41 og 42, og af 6.11.2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 40 og 41).
- 81 Under disse omstændigheder må det fastslås, at direktivets artikel 3 og 4 — således som det allerede blev konstateret i denne doms præmis 78 — har til formål at skabe bedre vilkår for det indre markeds funktion.
- 82 Det skal præciseres, at grænserne for anvendelsesområdet for det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, er langt fra uberegnelige og usikre.
- 83 Det bemærkes, at den tyske udgave af direktivet som den eneste ved definitionen af anvendelsesområdet for det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3, i denne artikels overskrift anvender ordet »trykkeriprodukter« (»Druckerzeugnisse«), mens de andre sprogudgaver anvender ordene »trykte medier«, hvilket påviser fællesskabslovgivers vilje til ikke at lade alle former for publikationer falde ind under dette forbuds anvendelsesområde.

- 84 Desuden og i modsætning til sagsøgerens argument om, at udtrykket »trykte publikationer«, der er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1, skal fortolkes bredt som omfattende nyhedsbreve fra lokale foreninger, programmer for kulturelle arrangementer, plakater, telefonbøger og forskellige flyveblade og brochurer, dækker dette udtryk alene publikationer såsom aviser, tidsskrifter og ugeblade.
- 85 Denne fortolkning understøttes af direktivets fjerde betragtning, hvorefter der er en mærkbar risiko for hindringer for den frie bevægelighed i det indre marked for publikationer, f.eks. tidsskrifter, aviser og blade, som følge af de love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, som forbyder eller regulerer tobaksreklame i de pågældende medier.
- 86 For at sikre den frie bevægelighed for alle disse medier i det indre marked, anføres det i samme betragtning, at det er nødvendigt, at tobaksreklamer deri begrænses til kun at forekomme i blade og i tidsskrifter, der ikke henvender sig til befolkningen som helhed.
- 87 Hertil kommer den omstændighed, at det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, begrænser sig til forskellige former for reklame og sponsoring, og i modsætning til, hvad der bestemtes i direktiv 98/43, ikke udgør et generelt forbud.
- 88 Det følger heraf, at artikel 95 EF udgør rette hjemmel for direktivets artikel 3 og 4.
- 89 Det første anbringende er følgelig grundløst og bør forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende omgåelse af artikel 152, stk. 4, litra c), EF

Parternes argumenter

⁹⁰ Sagsøgeren har gjort gældende, at det egentlige formål med det forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, ikke er at forbedre det indre markeds oprettelse og funktion, idet fællesskabslovgiver ved at vedtage de omhandlede bestemmelser tilsidesatte det forbud, der er fastsat i artikel 152, stk. 4, litra c), EF mod enhver harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på området for folkesundhed.

⁹¹ Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har under henvisning til Domstolens praksis gjort gældende, at da betingelserne for anvendelse af artikel 95 EF som hjemmel er opfyldt, er formålet bestående i beskyttelse af folkesundheden på ingen måde til hinder for de foranstaltninger, der er nævnt i denne bestemmelse, vedrørende forbedring af vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion (jf. i denne retning dommen i sagen *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, præmis 60 og 62).

Domstolens bemærkninger

⁹² Som anført i denne doms præmis 39, fremgår det af fast retspraksis, at når betingelserne for anvendelse af artikel 95 EF som hjemmel er opfyldt, kan fællesskabslovgiver ikke forhindres i at anvende denne hjemmel som følge af, at beskyttelsen af folkesundheden er afgørende for lovgivers valg.

- 93 Artikel 95, stk. 3, EF bestemmer udtrykkeligt, at der, når harmoniseringen har fundet sted, garanteres et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed.
- 94 Artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF bestemmer, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter (dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 62, *Arnold André*-dommen, præmis 33, *Swedish Match*-dommen, præmis 32, og dommen i sagen *Alliance for Natural Health m.fl.*, præmis 31).
- 95 Selv om artikel 152, stk. 4, litra c), EF udelukker enhver harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der tilsigter at beskytte og forbedre menneskers sundhed, indebærer denne bestemmelse imidlertid ikke, at harmoniseringsforanstaltninger, der vedtages på grundlag af andre af traktatens bestemmelser, ikke kan have indvirkning på beskyttelsen af menneskers sundhed (jf. *tobaksreklamedommen*, præmis 77 og 78).
- 96 Hvad angår sagsøgerens argument om, at beskyttelsen af folkesundheden i vidt omfang har inspireret det valg, fællesskabslovgiver har truffet ved vedtagelsen af direktivet, og navnlig dets artikel 3 og 4, er det tilstrækkeligt at fastslå, at betingelserne for anvendelse af artikel 95 EF er opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 97 Det følger heraf, at fællesskabslovgiver ved at vedtage direktivets artikel 3 og 4 med hjemmel i artikel 95 EF ikke tilsidesatte bestemmelserne i artikel 152, stk. 4, litra c), EF.
- 98 Under disse omstændigheder er det andet anbringende grundløst og bør ligeledes forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

- 99 Sagsøgeren har gjort gældende, at direktivet tilsidesætter begrundelseskravet, der er opstillet i artikel 253 EF. Den omstændighed, at der foreligger faktiske hindringer for samhandelen — hvilken betingelse Domstolen har opstillet for fællesskabslovgivers kompetence — nævnes ikke med hensyn til forbuddet mod radioreklame, der er fastsat i direktivets artikel 4; det samme gælder for forbuddet mod reklame i forbindelse med informationssamfundets tjenester, der er nævnt i samme direktivs artikel 3, stk. 2. Det er heller ikke på nogen måde nævnt i direktivets betragtninger, at der foreligger mærkbare konkurrenceforvridninger vedrørende disse tjenester.
- 100 Ifølge sagsøgeren er den enkelte henvisning i direktivets første betragtning til forskelle mellem de nationale lovgivninger ikke tilstrækkelig til at begrunde fællesskabslovgivers kompetence. Det forholder sig på samme måde med den betragtning, hvorefter informationssamfundets tjenester og radioudsendelser efter deres karakter er grænseoverskridende.
- 101 Hvad angår forbuddet mod reklame i pressen og andre trykte publikationer har sagsøgeren gjort gældende, at selv om det er anført i direktivets første betragtning, at der »allerede [er] set eksempler på hindringer«, er der ikke præciseret noget vedrørende bestemmelserne og de konkrete hindringer for samhandelen, der kunne begrunde fællesskabslovgivers kompetence i henhold til artikel 95 EF.
- 102 Endelig burde den særlige omstændighed, at de varer og tjenesteydelser, der henhører under direktivets artikel 3 og 4, kun har uvæsentlige grænseoverskridende virkninger, efter sagsøgerens opfattelse have været ledsaget af en vurdering af, om

udvidelsen af reklameforbuddene til ikke-grænseoverskridende situationer var nødvendig for det indre markeds funktion, jf. artikel 14 EF. Der er imidlertid ikke blevet foretaget en sådan vurdering.

103 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har bemærket, at fællesskabslovgiver klart har anført de begrundelser, der har foranlediget fællesskabslovgiver til at vedtage direktivet, navnlig i direktivets første, anden, og fjerde til sjette betragtning, og at begrundelsespligten ikke kræver, at alle faktiske og retlige relevante elementer specificeres (jf. i denne retning dom af 30.11.1978, sag 87/78, *Welding*, Sml. s. 2457, præmis 11, og dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 165).

104 De har anført, at forbuddet mod reklame for tobaksvarer i trykte publikationer, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, i direktivets første og fjerde betragtning er begrundet med hindringerne for samhandelen, som det må frygtes bliver større i fremtiden.

105 De har præciseret, at begrundelsen for forbuddet mod reklame i forbindelse med informationssamfundets tjenester fremgår af direktivets sjette betragtning.

106 De har understreget, at der med hensyn til forbuddet mod radioreklame kan drages en parallel til direktiv 89/552, som i artikel 13 og artikel 17, stk. 2, forbyder alle former for fjernsynsreklamer for tobaksvarer og enhver sponsoring af fjernsynsprogrammer gennem aktiviteter forbundet med tobak.

Domstolens bemærkninger

- 107 Indledningsvis bemærkes, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter (dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 165, Arnold André-dommen, præmis 61, Swedish Match-dommen, præmis 63, og dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 133).
- 108 Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Hvis det mål, der forfølges af den pågældende fællesskabsinstitution, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet (dom af 5.7.2001, sag C-100/99, Italien mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 5217, præmis 64, dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 166, André Arnold-dommen, præmis 62, Swedish Match-dommen, præmis 64, og dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 134).
- 109 I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af direktivets første til tredje og tolvte betragtning, at foranstaltningerne vedrørende forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsoring til fordel for disse, som det fastsætter, har til formål at fjerne de hindringer for den frie bevægelighed for varer eller tjenesteydelser, der følger af forskellene mellem medlemsstaternes nationale lovgivninger på dette område, idet der sikres et højt beskyttelsesniveau for folkesundheden.

- 110 Det skal herudover konstateres, at begrundelserne for vedtagelsen af sådanne forbudsforanstaltninger gives for hver af de former for reklame og sponsoring, der er nævnt i direktivets artikel 3 og 4.
- 111 Hvad for det første angår forbuddet mod reklame i de trykte publikationer og i bestemte publikationer, anføres det i direktivets fjerde betragtning, at der er en mærkbar risiko for hindringer af den frie bevægelighed i det indre marked som følge af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, og at det, hvis den frie bevægelighed i det indre marked for alle sådanne medier skal sikres, er nødvendigt, at tobaksreklamer deri begrænses til kun at forekomme i blade og i tidsskrifter, der ikke henvender sig til befolkningen som helhed, f.eks. publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, samt til publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande, og som ikke hovedsageligt er bestemt for Fællesskabets marked.
- 112 Hvad for det andet angår radioreklamer og reklamer, der transmitteres ved brug af informationssamfundets tjenester, anføres det i direktivets sjette betragtning, at disse tjenester er særligt tillokkende og tilgængelige for de unge, hvis forbrug stiger korrelativt med anvendelsen af disse medier.
- 113 Hvad for det tredje angår forbuddet mod visse former for sponsoring, såsom de radioudsendelser og de aktiviteter eller arrangementer, som har grænseoverskridende virkninger, præciserer direktivets femte betragtning, at dette forbud har til formål at forhindre den mulige omgåelse af restriktionerne for de direkte reklameformer.
- 114 Disse betragtninger fremhæver det væsentligste ved det formål, som fællesskabslovgiver har forfulgt, nemlig at forbedre det indre markeds oprettelse og funktion

ved at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser, der tjener som bærere af reklame for tobaksvarer eller sponsorering til fordel for disse.

115 I øvrigt bemærkes, at direktivet blev vedtaget, efter at direktiv 98/43 var blevet annulleret, på grundlag af et forslag fra Kommissionen, som var vedlagt bemærkninger, der indeholdt en udtømmende opregning af forskellene mellem de nationale lovgivninger vedrørende reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, der var i kraft i medlemsstaterne.

116 Det følger heraf, at direktivets artikel 3 og 4 opfylder begrundelsespligten, der er fastsat i artikel 253 EF.

117 Det tredje anbringende er derfor grundløst og bør forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af den fælles beslutnings-procedure

Parternes argumenter

118 Sagsøgeren har gjort gældende, at den fælles beslutningsprocedure, der er defineret i artikel 251 EF, blev tilsidesat ved vedtagelsen af direktivet. Rådet foretog materielle ændringer, efter at Parlamentet under et plenarmøde havde stemt om direktivfor-slaget.

- 119 Ifølge sagsøgeren gik disse ændringer ud over en simpel sproglig eller redaktionel tilpasning af de forskellige sprogudgaver eller en simpel korrektion af åbenbare materielle fejl. Direktivets artikel 10, stk. 2, var blevet indsat i direktivteksten, efter at direktivet var blevet vedtaget, og artikel 11 var blevet ændret grundlæggende i forhold til den udgave, Parlamentet havde godkendt, idet datoen for direktivets ikrafttræden var blevet rykket frem. Direktivets artikel 3 var ligeledes blevet ændret og gjorde det nu muligt — i hvert fald i henhold til den tyske udgave — at anlægge en bredere fortolkning af udtrykket »trykte publikationer«, hvilket udvidede direktivets anvendelsesområde.
- 120 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har gjort gældende, at inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure vedtages retsakterne ikke af Rådet alene, men at de i henhold til artikel 254 EF undertegnes i fællesskab af formanden for Parlamentet og formanden for Rådet, der med deres underskrifter tager til efterretning, at direktivet svarer til kommissionsforslaget med de ændringer, som Parlamentet har godkendt.
- 121 En fuldstændig identitet mellem den tekst, som Parlamentet har godkendt, og den tekst, der er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure, er ikke forenelig med de krav om redaktionel kvalitet, der følger af, at der er et stort antal officielle sprog.
- 122 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, er af den opfattelse, at de rettelser, der er tilført direktivet, ikke går ud over grænserne for en juridisk-lingvistisk justering, uanset om det drejer sig om direktivets artikel 3, stk. 1, vedrørende presse og trykte publikationer, eller direktivets artikel 10, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne skal meddele Kommissionen de vigtigste nationale retsforskrifter, som de vedtager på nævnte direktivs område.
- 123 Hvad angår den ændring, der er tilført direktivets artikel 11, vedrørende direktivets ikrafttræden, har de bemærket, at denne ændring er foretaget i overensstemmelse

med Rådets formularsamling, hvorefter direktiver træder i kraft på dagen for offentliggørelsen for i videst muligt omfang at undgå unødvendigt mange datoer.

Domstolens bemærkninger

- ¹²⁴ Med det foreliggende søgsmål tilsigter sagsøgeren alene at rejse tvivl om gyldigheden af direktivets artikel 3 og 4.
- ¹²⁵ Derfor er anbringendet om tilsidesættelse af den fælles beslutningsprocedure, der er fastsat i artikel 251 EF, ved vedtagelsen af direktivets artikel 10 og 11 i deres endelige affattelse, ikke relevant med hensyn til vurderingen af gyldigheden af direktivets artikel 3 og 4.
- ¹²⁶ Under alle omstændigheder har ændringerne af direktivets artikel 10 og 11 været genstand for en berigtigelse, hvilket i øvrigt ikke er blevet anfægtet, og denne berigtigelse er i henhold til artikel 254 EF blevet undertegnet af formanden for Parlamentet og formanden for Rådet og er derefter blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.
- ¹²⁷ Hvad angår de ændringer, der er tilført direktivets artikel 3, må det — således som generaladvokaten med rette har anført i punkt 197 i sit forslag til afgørelse — fastslås, at sådanne ændringer ikke synes at overskride grænserne for det tilladelige, når de forskellige sprogudgaver af en fællesskabsretsakt skal harmoniseres.
- ¹²⁸ Det fjerde anbringende bør derfor forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

- 129 Sagsøgeren har gjort gældende, at de forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, tilsidesætter proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, EF.
- 130 Disse forbud, der er affattet ekstremt bredt, vedrører næsten udelukkende lokale eller regionale situationer og påfører de pågældende økonomiske kredses grundlæggende rettigheder, der beskyttes af fællesskabslovgiver, alvorlig skade.
- 131 Det forholder sig på samme måde med presse- og ytringsfriheden, der — ifølge Domstolens praksis vedrørende artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«) — bl.a. er sikret med hensyn til finansieringen af presseprodukter ved reklameindtægter og en kommerciel kommunikation uden hindringer.
- 132 Den ekstremt generelle karakter af formuleringen af forbuddene mod reklame, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, og af definitionen af ordet »reklame« fører til, at enhver indirekte virkning af enhver form for kommerciel kommunikation vedrørende salg af tobaksvarer falder ind under reklameforbuddet, og at journalisters redaktionelle indlæg vedrørende bestemte emner, der har en forbindelse til fremstilling eller salg af tobaksvarer, vil kunne falde ind under dette forbud.

- 133 Det indgreb, der således er sket i pressefriheden, har ifølge sagsøgeren så meget desto mere betydning, som presseorganerne opnår 50%-60% af deres indtægter ikke fra salget af deres varer, men fra reklameindtægter, og fordi medierne i Europa nu befinder sig i en meget stor strukturel og konjunkturbestemt krise.
- 134 Desuden godtgøres den lovgivningsmæssige uoverensstemmelse med hensyn til de forbud, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, ved den omstændighed, at det ubetydelige antal tilfælde, hvor varerne eller tjenesteydelserne har en grænseoverskridende karakter, ikke kan måles med de rent lokale eller regionale situationer, hvoraf 99% ikke har nogen grænseoverskridende virkning.
- 135 Det følger heraf, at udvidelsen af reklameforbuddene til rent nationale situationer er uforholdsmæssig med hensyn til det påståede formål om harmonisering af det indre marked.
- 136 Under alle omstændigheder er denne foranstaltning hverken nødvendig eller passende. Direktivet indeholder selv i artikel 3, stk. 1, en passende løsning, thi presseprodukter, som hidrører fra tredjelande, falder ikke ind under dette reklameforbud, når de ikke hovedsageligt er bestemt for Fællesskabets marked. Der er ikke givet nogen forklaring på grunden til, at denne løsning ikke også ville have været tilstrækkelig for Fællesskabets presseprodukter.
- 137 Der er heller ikke givet nogen begrundelse for afslaget på den alternative løsning, som sagsøgeren er fremkommet med, og som går ud på at begrænse reklameforbuddene til aktiviteter og tjenesteydelser, der har grænseoverskridende virkninger. Denne løsning er i øvrigt givet i direktivets artikel 5 vedrørende sponsoreringsaktiviteter.

- 138 Sagsøgeren er således af den opfattelse, at hvis der foretages en afvejning af fællesskabslovgivers mål og indgrebene i de grundlæggende rettigheder, er de anfægtede bestemmelser i direktivets artikel 3 og 4 ikke passende. Det var kun som en sidste udvej, at fællesskabslovgiver har kunnet træffe så restriktive foranstaltninger som et totalt forbud mod reklame i pressen for tobaksvarer.
- 139 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har gjort gældende, at fællesskabslovgiver ikke rådede over noget mindre restriktivt middel end et direktiv, der forbyder reklame i alle trykte publikationer og radioprogrammer, for at opnå målet om en harmonisering af det indre marked.
- 140 Ifølge disse parter har fællesskabslovgiver ikke anvendt et totalt forbud mod reklame for tobaksvarer. Denne reklame er ikke blevet forbudt i publikationer, der henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, og i publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande, når disse publikationer ikke hovedsageligt er bestemt for Fællesskabets marked. En sådan reklame er heller ikke blevet forbudt i forbindelse med informationssamfundets tjenester, hvis den ikke er blevet forbudt i pressen og i de andre trykte publikationer. De har tilføjet, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, dækker udtrykket »trykte publikationer« kun aviser, ugeblade og tidsskrifter.
- 141 Hvad angår indgrebet i de grundlæggende rettigheder, pressefrihed og meningsfrihed, som sagsøgeren har påberåbt sig, har de præciseret, at ytringsfriheden ifølge EMRK's artikel 10, stk. 2, kan underkastes visse restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund til beskyttelse af sundheden eller sædeligheden, og at forbuddet i det foreliggende tilfælde vedrører »enhver form for kommerciel kommunikation med det formål at fremme salget af en tobaksvarer eller med dette som en direkte eller indirekte virkning«, således som det følger af den definition, der er givet af »reklame« i direktivets artikel 2, litra b). Det følger heraf, at journalisters redaktionelle indlæg ikke påvirkes af direktivets artikel 3 og 4.

142 Som Domstolen allerede har udtalt, »[varierer] den skønsbeføjelse, som de kompetente myndigheder har, ved afgørelsen af, hvor den rette balance mellem ytringsfriheden og de ovenfor nævnte formål befinder sig, [...] for hvert enkelt af de formål, der gør det lovligt at begrænse denne ret, og i forhold til de omhandlede aktiviteter karakter. Når denne frihed ikke udøves for at bidrage til en debat af almen interesse, [...] kontrolleres det kun, om denne begrænsning er rimelig og forholdsmæssig. Dette gælder således udnyttelse af ytringsfriheden i erhvervsforhold, specielt på et så kompleks og flydende område som reklamer« (dom af 25.3.2004, sag C-71/02, Karner, Sml. I, s. 3025, præmis 51).

143 Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, har gjort gældende, at fællesskabslovgiver ikke har overskredet det vide skøn, som fællesskabslovgiver råder over, inden for et område som det i det foreliggende tilfælde omhandlede, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger, og at forbuddene, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, er nødvendige og egnede til at nå målet om en harmonisering af det indre marked på et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

Domstolens bemærkninger

144 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15, af 7.12.1993, sag C-339/92, ADM Ölmühlen, Sml. I, s. 6473, præmis 15, og af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59).

145 For så vidt angår domstolskontrollen med de betingelser, der er nævnt i den foregående præmis, må der indrømmes fællesskabslovgiver et vidt skøn inden for et

område som det, der omhandles i den foreliggende sag, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 12.11.1996, sag C-84/94, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*, Sml. I, s. 5755, præmis 58, af 13.5.1997, sag C-233/94, *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, Sml. I, s. 2405, præmis 55 og 56, og af 5.5.1998, sag C-157/96, *National Farmers' Union m.fl.*, Sml. I, s. 2211, præmis 61, samt dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 123).

146 Med hensyn til bestemmelserne i direktivets artikel 3 og 4 følger det af den analyse, der er foretaget i denne doms præmis 72-80, at disse bestemmelser kan anses for at være passende foranstaltninger til at realisere det mål, som de vedrører.

147 I betragtning af fællesskabslovgivers forpligtelse til at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed, går de i øvrigt ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

148 De publikationer, der henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, eller som udgives i tredjelande og ikke hovedsageligt er bestemt for Fællesskabets marked, er nemlig ikke omfattet af det forbud mod reklame for tobaksvarer i de trykte medier, der er fastsat i direktivets artikel 3.

149 I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, var det desuden ikke muligt for fællesskabslovgiver som mindre restriktivt middel at vedtage et reklameforbud, hvorfra er undtaget publikationer rettet mod et lokalt eller regionalt marked, da en sådan undtagelse ville have givet forbuddet mod reklame for tobaksvarer et usikkert og uberegneligt anvendelsesområde, hvilket ville have forhindret, at direktivet opnåede sit formål om harmonisering af nationale lovgivninger vedrørende reklame for tobaksvarer (jf. i denne retning *Lindqvist-dommen*, præmis 41).

- 150 Den samme konstatering gør sig gældende med hensyn til forbuddet mod reklame for tobaksvarer i forbindelse med informationssamfundets tjenester og i radioprogrammer, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk.1.
- 151 Forbuddet mod reklame for tobaksvarer i disse medier kan nemlig ikke — i lighed med det forbud, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 89/552 — anses for at være uforholdsmæssigt; det kan i øvrigt — på grund af mediekonvergensens — begrundes ud fra ønsket om at undgå en omgåelse af det forbud, der finder anvendelse på trykte publikationer, ved en øget anvendelse af disse to medier.
- 152 Med hensyn til det forbud mod sponsorering af radioprogrammer, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2, fremgår det ikke af direktivets betragtninger og navnlig ikke af femte betragtning, at fællesskabslovgiver — ved ikke at begrænse en sådan foranstaltning til aktiviteter eller arrangementer med grænseoverskridende virkninger i lighed med artikel 17, stk. 2, i direktiv 89/552 — har overskredet grænserne for det skøn, lovgiver har på dette område.
- 153 Det af sagsøgeren anførte om, at sådanne forbudsforanstaltninger fører til, at pressevirksomheder fratages betydelige reklameindtægter, eller er medvirkende til, at bestemte virksomheder må lukke, og i sidste ende skader ytringsfriheden, der er sikret ved EMRK's artikel 10, kan ikke stille spørgsmålstejn ved denne fortolkning.
- 154 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at selv om princippet om ytringsfrihed er udtrykkeligt anerkendt i EMRK's artikel 10 og udgør et væsentligt grundlag for et demokratisk samfund, følger det imidlertid af denne artikels stk. 2, at denne frihed kan begrænses, hvis hensynet til den almene interesse kræver det. En forudsætning herfor er dog, at undtagelserne er foreskrevet ved lov, er berettigede

ud fra et eller flere legitime formål, henset til denne bestemmelse, og er nødvendige i et demokratisk samfund, dvs. at de skal være berettigede ud fra tvingende samfundsmæssige hensyn og navnlig stå i et rimeligt forhold til det forfulgte formål (jf. i denne retning dom af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 26, af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 42, og af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 79, samt Karner-dommen, præmis 50).

155 Som Parlamentet, Rådet og de parter, der er interveneret til støtte for dem, med rette har fremhævet, varierer den skønsbeføjelse, som de kompetente myndigheder har ved afgørelsen af, hvor den rette balance mellem ytringsfriheden og de i EMRK's artikel 10, stk. 2, omhandlede formål af almen interesse befinder sig, for hvert enkelt af de formål, der gør det lovligt at begrænse denne ret, og i forhold til de omhandlede aktiviteters karakter. Når der er en vis skønsmargin, kontrolleres det kun, om denne begrænsning er rimelig og forholdsmæssig. Dette gælder således udnyttelse af ytringsfriheden i erhvervsforhold, specielt på et så kompleks og flydende område som reklamer (jf. bl.a. Karner-dommen, præmis 51).

156 Selv hvis det i det foreliggende tilfælde antoges, at forbuddene mod reklame eller sponsoring, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, har til virkning, at ytringsfriheden indirekte svækkes, er den journalistiske ytringsfrihed som sådan uberørt, da journalisternes redaktionelle indlæg som følge heraf ikke er blevet påvirket.

157 Det må således fastslås, at fællesskabslovgiver ikke ved at vedtage sådanne foranstaltninger har overskredet grænserne for den skønsbeføjelse, lovgiver udtrykkeligt er blevet indrømmet.

158 Det følger heraf, at de omhandlede forbudsforanstaltninger ikke kan anses for at være uforholdsmæssige.

159 Det femte anbringende er derfor grundløst og bør forkastes.

160 Da ingen af de anbringender, sagsøgeren har anført til støtte for sit søgsmål, har noget grundlag, bør Parlamentet og Rådet følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

161 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale omkostningerne. Ifølge samme reglements artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**
- 3) Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Finland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter