

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 512 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

13. december 2000

Under henvisning til Europaudvalgets skrivelse af 1. december 2000
(Alm. del - bilag 377) vedlægges Sundhedsministeriets besvarelse af det
deri stillede spørgsmål nr. 46.

Paul Nyrup R.

**Sundhedsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 46
(alm. del – bilag 377) sundhedsministerråd (Offentligt),
som Folketingets Europaudvalg har stillet den 1. december 2000.**

Spørgsmål 46:

"Ministeren bedes – som lovet på Europaudvalgets møde den 24. november 2000 – oversende talepapiret brugt ved besvarelsen af samrådsspørgsmål A om EF-Domstolens dom om annullering af forbud mod tobaksreklamer."

Svar:

Vedlagt fremsendes talepapir fra samråd den 24. november 2000 vedrørende samrådsspørgsmål A om EF-Domstolens annullering af tobaksreklamedirektivet. Der gøres opmærksom på, at det er det talte ord, der gælder.

**Talepapir til brug for sundhedsministeren ved
samråd i Folketingets Europaudvalg fredag den
24. november 2000 om annullering af tobaks-
reklamedirektivet.**

Spørgsmål A: "Sundhedsministeren bedes redegøre for indholdet af samt konsekvenserne af EF-domstolens dom om annullering af direktivet om forbud mod tobaksreklamer (Rådets direktiv 98/43 EF af 6. juli 1998).

Sundhedsministeren bedes endvidere redegøre for dommens konsekvenser i forhold til direktivforslaget om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer."

EF-domstolen afsagde den 5. oktober 2000 dommen, der annullerede direktivet om forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse. I dommen gennemgås det annullerede direktivs bestemmelser, de to parter synspunkter, som blev fremlagt i retten, domstolens vurderinger af disse synspunkter og endelig selve dommen.

Direktivet (direktivets bestemmelser gennemgås i dommens punkter 3-8)

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 6. juli 1998 direktivet om forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse. I direktivets indledende betragtninger henvises til den tidligere EF-traktats artikel 100 A, artikel 57, stk. 2, og artikel 66, som hjemmel til at udstede direktivet. [De er i den senere traktat blevet til artikel 95, artikel 47, stk. 2, og artikel 55.] Dvs. bestemmelserne om det indre markeds oprettelse og funktion, den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser. I de indledende betragtninger, blev der naturligvis også henvist til sundhedsmæssige hensyn.

Direktivet indeholder et generelt forbud mod reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse. Ifølge de indledende betragtninger til direktivet ville forskelle mellem medlemsstaternes bestemmelser om reklame kunne lægge hindringer i vejen for den frie bevægelighed for de produkter, der anvendes som grundlag for tobaksreklame og sponsorering.

Det samme synspunkt blev anført for den frie udveksling af tjenesteydelser på området, ligesom det blev anført, at sådanne forskelle kunne medføre konkurrenceforvridning, og på den måde hæmme det indre markedes funktion.

Sagsanlæg (dommens punkter 1-2)

Efter direktivets vedtagelse anlagde Tyskland sag ved EF-domstolen for at få direktivet annulleret. Sagen blev anlagt imod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, som fællesskabslovgivere. Parlamentet og Rådet blev støttet af Frankrig, Finland, Storbritannien og Kommissionen.

(dommens punkt 9)

I deres sagsanlæg fremførte Tyskland 7 påstande, hvoraf der i dommen kun tages stilling til de 3 første, dvs.

1. at der ikke er tilstrækkelig hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A om det indre markeds oprettelse og funktion til at vedtage et direktiv med det pågældende indhold.
2. at direktivet krænker traktatens artikel 57, stk. 2, om den frie etableringsret og
3. at direktivet krænker traktatens artikel 66 om den frie udveksling af tjenesteydelser.

(dommens punkt 115-116)

Disse tre påstande blev tiltrådt af domstolen.

(Dommens punkt 118)

Da dette efter domstolens opfattelse var tilstrækkeligt til at annullere direktivet, blev der ikke taget stilling til Tysklands øvrige fire påstande. [Dvs. en krænkelse af proportionalitetsprincippet, en krænkelse af subsidiaritetsprincippet, en krænkelse af grundrettigheder samt endelig krænkelse af traktatens artikler 30 og 36 om kvantitative indførselsrestriktioner (nu artikel 28 og 30) samt artikel 190 om begrundelse af retsakter (nu artikel 253).]

(Dommens punkter 10-11)

Parterne var enige om, at deres betragtninger vedrørende artikel 100 A også skulle gælde for fortolkningen af traktatens artikler 57, stk. 2, og artikel 66.

Derfor vurderes parternes påstande om det fejlagtige valg af de 3 nævnte artikler i traktaten under et i dommen.

De tre hovedsynspunkter, som dommen tager stilling til, er:

- fjernelse af hindringer for de frie varebevægelser og for den frie udveksling af tjenesteydelser
- fjernelse af konkurrenceforvridninger og
- de sundhedsmæssige aspekter.

De 2 parter synspunkter.

(Dommens punkter 12-13)

Tyskland holdning var kort sagt, at artikel 100 A ikke udgør en tilstrækkelig hjemmel for direktivet. Dette baserede de bl.a. på tobaksreklamemarkedets kendetegn. Hermed menes, at reklame for tobaksvarer i det væsentlige er en aktivitet, hvis virkning ikke overskrider den enkelte medlemsstats grænser.

(Dommens punkter 36-37)

Parlamentet og Rådets modargument var – ligeledes kort – at der findes et indre marked på området for tobaksreklame, hvor reklamekampagner ofte er centraliserede. Valget af reklametemaer foregår på nationalt plan, medens udvælgelse af symboler, logoer og andre dele bliver udarbejdet og tilbudt på grænseoverskridende plan, og når forbrugere i flere medlemsstater.

(Dommens punkter 21 - 22 + 25)

Med hensyn til konkurrenceforvridning fremførte Tyskland, at producenter af reklameprodukter kun i ubetydeligt omfang opererer over grænserne, og at der intet konkurrenceforhold er på grund af den fremfor alt nationale orientering af reklamestrategier for tobak.

(Dommens punkter 50-51)

Om konkurrenceforvridning fremførte Kommissionen bl.a., at der foreligger reel konkurrenceforvridning. Kommissionen henviste til, at hvis der er forskellige lovgivninger, vil - for det første - reklamebureauers fortjenstmuligheder være forskellige, alt efter hvor de etablerer sig.

(Dommens punkt 52)

For det andet vil det i forbindelse med sponsorering påvirke valget af det sted, hvor et arrangement bliver afviklet, hvis det bliver sponsoreret af en tobaksproducent. Dette kan specielt have store økonomiske konsekvenser for sportsarrangementer, som Formel 1 løb.

(Dommens punkt 53)

For det tredje vil tobaksproducenter og -sælgere ikke kunne drage fordel af de samme konkurrencevilkår til påvirkning af deres markedsposition, dvs. de vil ikke have samme muligheder for at "snuppe" markedsandele fra hinanden.

(Dommens punkt 32-35)

Endelig gjorde Tyskland gældende, at artikel 100 A ikke kan anvendes, når en foranstaltnings tyngdepunkt ikke består i at fremme det indre marked, men i at beskytte folkesundheden.

(Dommens punkt 54)

Til denne påstand gjorde fællesskabslovgiver opmærksom på, at ifølge Domstolens praksis skal bedømmelsen af valget af en hjemmel for en retsakt, baseres på ordlyden af den pågældende retsakt. I tobaksreklamedirektivet er beskyttelse af folkesundheden et af direktivets formål, men det er ikke hovedformålet.

Domstolens analyse.

(dommens pkt. 76)

I dommen siges det indledningsvis, at direktivet – ud over den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser - for en stor dels vedkommende drejer sig om nationale foranstaltninger inspireret af formålene med folkesundhedspolitikken.

(Dommens pkt. 77)

Domstolen henleder dernæst opmærksomheden på, at traktatens artikel 129, stk. 4, første led (nu artikel 152) udelukker enhver harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der tilsigter at beskytte og forbedre menneskers sundhed.

(Dommens punkt 78)

Domstolen fastslår samtidig, at man godt kan vedtage harmoniseringsforanstaltninger, der kan have indvirkning på beskyttelsen af menneskers sundhed, på grundlag af andre af traktatens bestemmelser. Det fremgår jo også af artikel 129, stk. 1, at de krav, der findes på sundhedsområdet, indgår som led i Fællesskabets politikker på andre områder.

(Dommens punkt 79)

Det afgørende er dog, at man ikke må anvende andre af traktatens artikler som hjemmel til at omgå artikel 129, stk. 4, der udtrykkeligt udelukker enhver harmonisering på sundhedsområdet.

(Dommens punkt 95)

**Det vigtigste for Domstolen har imidlertid været at efterprøve, om direktivet re-
elt ville bidrage til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser og for den frie
udveksling af tjenesteydelser eller til at ophæve konkurrenceforvridninger.**

(Dommens punkt 96)

Med hensyn til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser og for den frie udveksling af tjenesteydelser giver domstolen fællesskabslovgiver ret i, at der på grund af forskelle mellem de nationale lovgivninger vedrørende reklame for tobaksvarer allerede er eller sandsynligvis kan opstå hindringer for de frie varebevægelser.

(Dommens punkt 97)

Med hensyn til den skrevne presse, dvs. tidsskrifter, blade og aviser, der indeholder reklame for tobaksvarer, giver Domstolen derimod Tyskland ret i, at der ikke på nuværende tidspunkt foregår import af skreven presse til de medlemsstater, der forbyder tobaksreklame.

(Dommens punkt 97)

Domstolen finder det imidlertid sandsynligt, at der i fremtiden *vil* opstå hindringer for den frie bevægelighed for den skrevne presse, når der ses på udviklingen i den nationale lovgivning, som hele tiden bliver mere restriktiv over for tobaksreklame.

(Dommens punkt 98)

Domstolen slår derfor fast, at artikel 100 A i princippet vil kunne tillade vedtagelse af et direktiv, der forbyder reklame for tobaksvarer i tidsskrifter, ugeblade og aviser med det formål at sikre den frie bevægelighed for den skrevne presse.

(Dommens punkt 98)

I denne forbindelse henviser Domstolen til det direktiv, der forbyder fjernsynsreklame for tobaksvarer med henblik på at fremme den frie transmission af fjernsynsudsendelser.

(Dommens punkt 99)

Direktivets bestemmelser vedrører imidlertid ikke kun den skrevne presse. Forbuddet i direktivet omfatter også andre former for reklame, der anvendes for tobaksvarer. Det kan f.eks. være reklame på plakater, parasoller, askebægre og andre genstande, der anvendes på hoteller, restauranter og caféer, reklamespots i biografer osv.

(Dommens punkt 99)

Efter domstolens opfattelse kan et forbud mod disse former for reklame ikke begrundes med behovet for at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for reklamemedier eller den frie udveksling af tjenesteydelser inden for reklameområdet.

(Dommens pkt. 105)

Domstolen slår derfor fast, at fællesskabslovgiver under disse omstændigheder ikke kunne henvise til behovet for at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for reklamemedier og den frie udveksling af tjenesteydelser som begrundelse for at vedtage direktivet med hjemmel i artikel 100A, artikel 57, stk. 2, og artikel 66.

(Dommens punkt 109 + 114)

Domstolen afviste ligeledes, at påstanden om konkurrenceforvridning med hensyn til reklamebureauer og tobaksindustrien ville kunne anvendes som begrundelse for at vedtage direktivet med hjemmel i de pågældende tre artikler.

(Dommens punkt 110)

Med hensyn til sponsorering var domstolen enig i, at forbuddet mod tobaksreklame i visse medlemsstater og lovligheden heraf i andre kan føre til flytning, navnlig af visse sportskonkurrencer. Og dette kan have betydelige følgevirkninger for konkurrencevilkårene for de virksomhederne, der er tilknyttet sådanne begivenheder.

(Dommens punkt 111)

Domstolen mener således, at muligheden for forvridning af konkurrencevilkårene i forbindelse med sponsorering ville kunne begrunde, at traktatens 100 A anvendes til at forbyde visse former for sponsorering.

Ligesom med hensyn til den skrevne presse slår Domstolen imidlertid også her fast, at dette ikke er tilstrækkeligt til at tillade anvendelsen af artikel 100 A som hjemmel for direktivet. Direktivet indeholder jo – som tidligere nævnt – også andre former for reklame, hvor et forbud ikke kan begrundes med behovet for at fjerne hindringer for den frie bevægelighed for reklamemedier eller for den frie udveksling af tjenesteydelser.

(Dommens punkter 115 + 116)

Konklusionen blev som nævnt, at Domstolen slog fast, at traktatens artikel 100 A, artikel 57, stk. 2, og artikel 66 ikke udgør en korrekt hjemmel for direktivet.

Delvis annullering.

(Dommens punkt 98 + 111)

Som jeg nævnte, mener Domstolen imidlertid også, at traktatens artikel 100A *ville* have tilladt vedtagelsen af et direktiv, der forbød visse former for reklame for tobaksvarer, nemlig reklame i den skrevne presse, og visse former for sponsering til fordel for tobaksvarer.

(Dommens punkter 117)

Domstolen gør derfor også op med spørgsmålet om en delvis annullering af direktivet. På grund af den generelle karakter, som direktivets forbud mod reklame for tobaksvarer har, ville en delvis annullering imidlertid også indebære, at Domstolen ændrede direktivet.

(Dommens punkter 117 + 118)

Noget sådant tilkommer kun fællesskabslovgiver og ikke Domstolen. Resultatet blev derfor, at direktivet blev annulleret i sin helhed.

Det var indholdet af dommen. Dernæst til konsekvenserne.

Konsekvenser – reklameforbud.

I de ca. 10 år, hvor direktivet har været under forhandling, har hjemmelsspørgsmålet været diskuteret flere gange. Og jeg ved, at det også er noget, der er blevet drøftet her i Europaudvalget. Der har været fremsat mange argumenter både for og imod anvendelsen af de 3 relevante artikler i traktaten.

Disse argumenter er også blevet fremført af parterne under sagens behandling ved Domstolen. Nu foreligger der imidlertid en klar dom, som siger, at der ikke er anvendt en korrekt hjemmel for direktivet. En dom som jeg naturligvis helt klart respekterer og anerkender.

Jeg synes dog, det må være værd at bemærke, at domstolen også siger, at i princippet ville man kunne tillade vedtagelsen af et direktiv, der forbyder reklame for tobaksvarer i tidsskrifter, ugeblade og aviser med henblik på at sikre den frie bevægelighed for den skrevne presse. Man ville også kunne lave regler på sponsoreringsområdet ud fra et indre markeds hensyn.

Direktivforslaget om forbud mod tobaksreklame har lige fra starten været forhandlet i sundhedsministerregi, og det var også Rådet af sundhedsministre, der vedtog det. Derfor har sundhedsmæssige hensyn naturligvis vejet tungt.

Et af de synspunkter, som Kommissionen fremførte under retssagen, var også, at der i direktivet tillægges beskyttelse af folkesundheden stor vægt. Dette skyldes, at folkesundheden er hovedformålet – og endda det eneste formål – med de *nationale* foranstaltninger, som i direktivet er genstand for harmonisering. Men inden for rammerne af et harmoniseringsdirektiv bliver folkesundheden et sekundært formål.

Folkesundheden er altså det vigtigste nationalt.

Konsekvensen af, at direktivet blev annulleret, har derfor for mig helt naturligt været at sørge for at få udarbejdet et nationalt lovforslag om forbud mod tobaksreklame og sponsorering til fordel for tobaksvarer - alene begrundet i sundhedsmæssige hensyn. Et sådant lovforslag vil efter planerne blive fremsat i Folketinget i løbet af december måned i år.

Jeg kan i denne forbindelse oplyse, at der allerede er indført forbud mod tobaksreklame i en række europæiske lande. Ifølge mine oplysninger drejer det sig om Belgien, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Portugal, Sverige samt Island og Norge.

Jeg har endnu ikke haft lejlighed til at drøfte dommen med mine kolleger i sundhedsministerrådet, så jeg har endnu ikke overblikket over, hvad de andre lande drager af konsekvenser af annulleringen, og vi har heller ikke haft lejlighed til at drøfte, om vi skal lave et ændret direktiv.

Konsekvenser for direktivforslaget, der er under forhandling.

Med hensyn til dommens eventuelle konsekvenser for det nye direktivforslag om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer kan jeg oplyse, at spørgsmålet i øjeblikket er under overvejelse i Kommissionen. Medlemslandene vil senest i forbindelse med rådsmødet i december modtage en nærmere orientering.

Under drøftelserne – blandt andet i Europa-Parlamentet – har spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget været rejst i relation til enkelte punkter i direktivforslaget.

Det drejer sig for det første om den såkaldte eksportbestemmelse, som indebærer, at grænseværdierne for tjære, nikotin og kulilte også kommer til at gælde for cigaretter til eksport. Her er artikel 95 muligvis ikke et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag og artikel 133 (vedrørende den fælles handelspolitik) har i den forbindelse været nævnt som supplerende hjemmel.

For det andet drejer det sig om bestemmelsen om forbud mod visse varebetegnelser, dvs. forbud mod at bruge betegnelser som f.eks. light og mild. Et sådant forbud vil i praksis kunne medføre forbud mod visse eksisterende varemærker.

Endelig har den nye grænseværdi for kulilte været nævnt under drøftelserne.

Jeg vil godt understrege, at der ikke er stillet spørgsmålstejn ved hjemmelsgrundlaget for direktivet som sådant. Usikkerheden knytter sig til enkelte elementer i forslaget. Formålet med de fælles regler for mærkning, grænseværdier, målemetoder osv. er jo også at skabe ens vilkår for producenterne i alle medlemslande og dermed sikre varernes frie bevægelighed.

Det er klart, at direktivforslaget også rummer sundhedspolitiske aspekter. Som tidligere nævnt er dette helt i overensstemmelse med traktatens artikel 152, der fastslår, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

Særligt vedrørende det indre marked følger det desuden direkte af artikel 95, at Kommissionens forslag for så vidt angår sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau. Foranstaltningerne skal i den forbindelse tage hensyn til enhver ny udvikling og være baseret på videnskabelige kendsgerninger.

Jeg har noteret mig, at Domstolen i sin afgørelse i reklamedirektivsagen er ganske klar på det punkt: Sundhedshensynet kan sagtens være en del af et direktiv om det indre marked, når blot det pågældende direktiv samtidig opfylder betingelserne for anvendelse af artikel 95, nemlig at der er tale om foranstaltninger, der reelt fremmer det indre markeds funktion (se evt. dommens punkt 78 og 88).

På den baggrund er det regeringens opfattelse, at direktivet kan vedtages, men nu ser vi lige, hvad der er Kommissionens udspil med hensyn til, om annulleringen af reklamedirektivet bør give anledning til nogle justeringer af det aktuelle direktivforslag. Jeg vil naturligvis sørge for, at Europaudvalget bliver holdt orienteret om den videre udvikling i sagen.

