

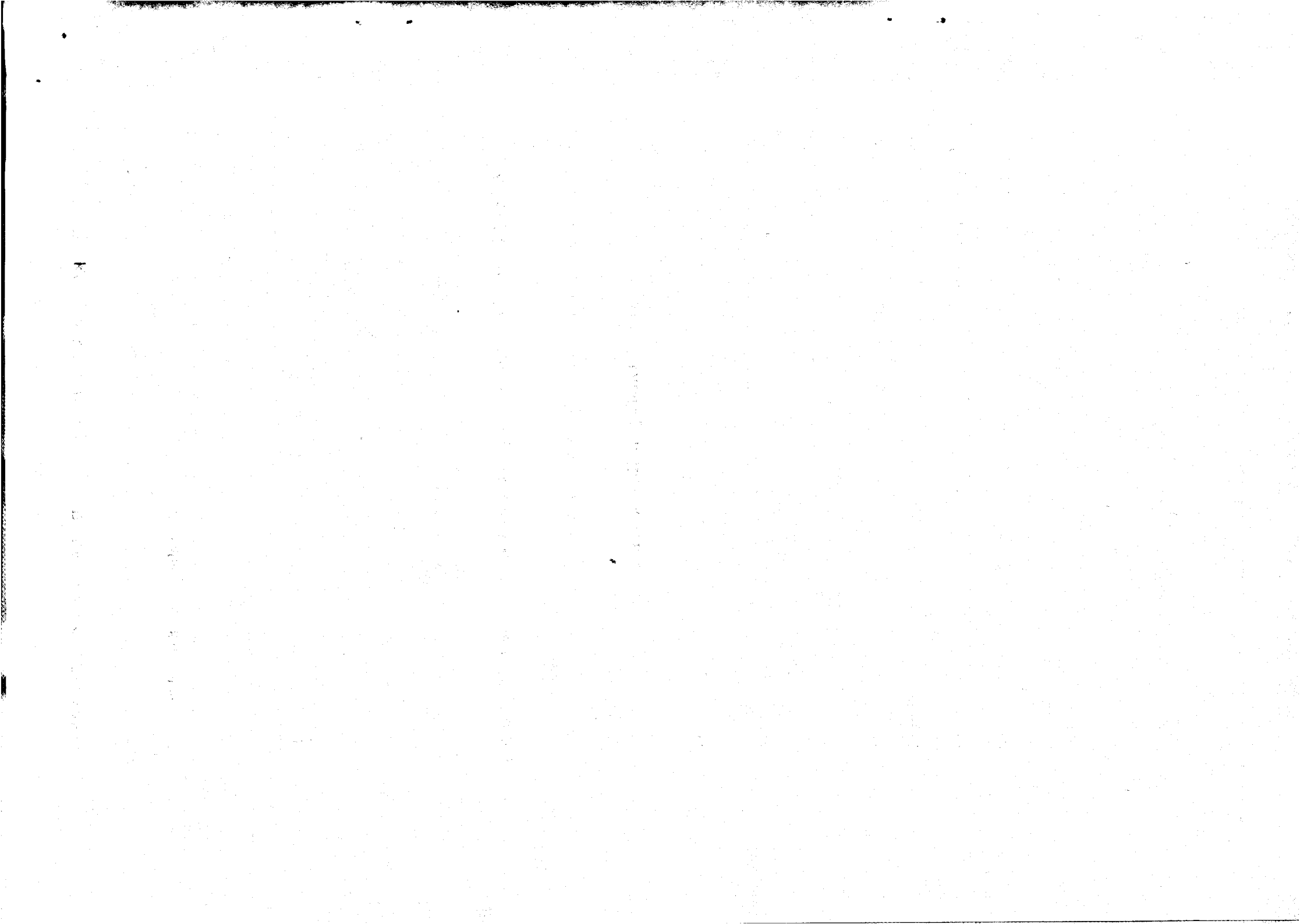


KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 08.05.1996  
KOM(96) 192 endelig udg.

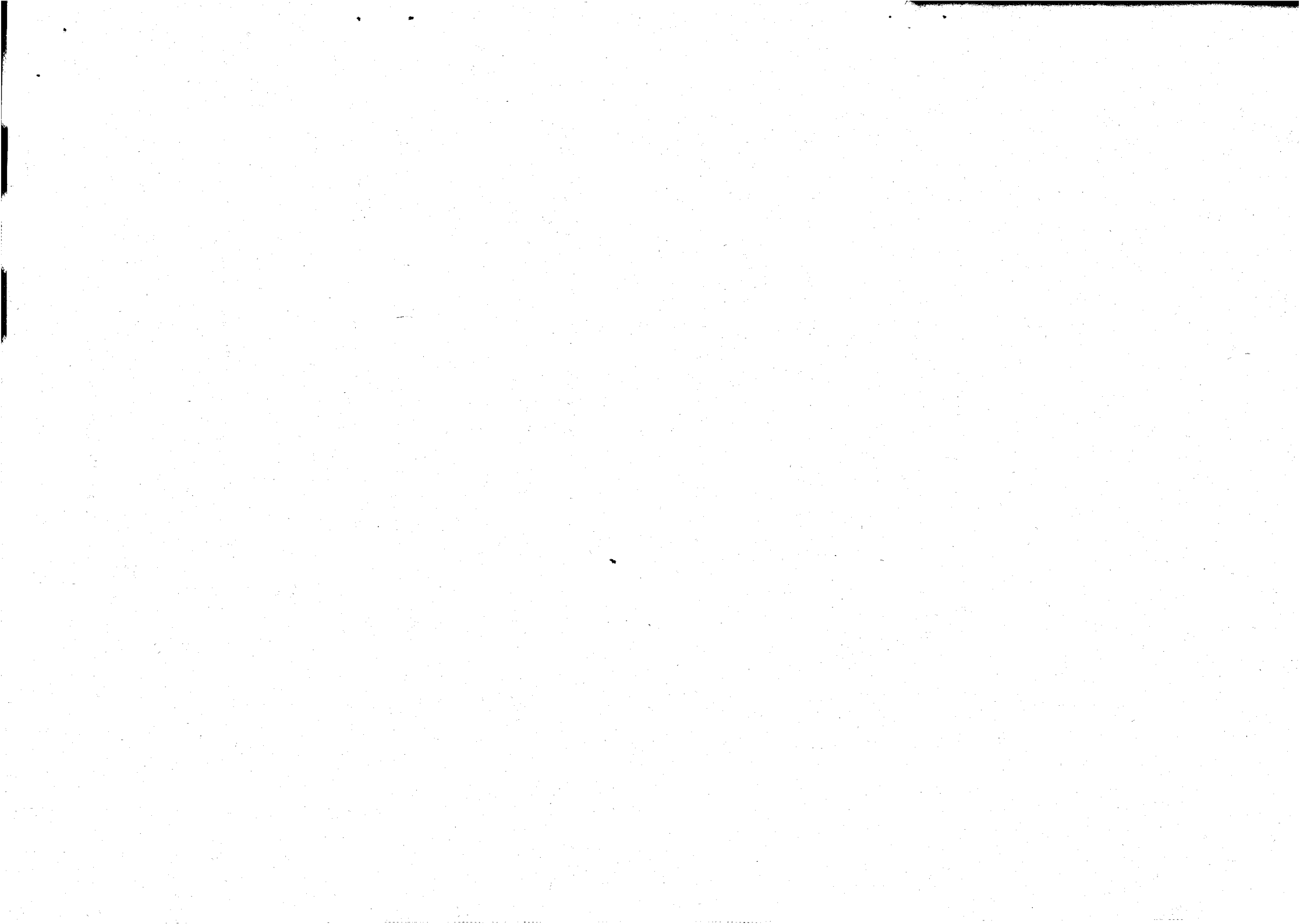
## **KOMMERCIEL KOMMUNIKATION I DET INDRE MARKED**

Grønbog fra Kommissionen



## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Resumé</b>	
<b>Indledning</b>	1
<b>Del I. Kommerciel kommunikation i EF</b>	4
<i>Resumé</i>	4
Målsætninger for det indre marked	4
Opfyldelse af andre EF-målsætninger	11
<b>Del II. Vurdering af behovet for initiativer på EF-plan</b>	17
<i>Resumé</i>	17
Årsager til eksisterende eller nye hindringer inden for det indre marked	17
Trusler mod kohærensens i EF's lovforanstaltninger	20
<b>Del III. Vurdering af de konkrete EF-indsatsområder</b>	22
<i>Resumé</i>	22
Foreløbig analyse	22
Behovet for yderligere analyse af de potentielle retlige hindringer	30
Behovet for et indberetningssystem	32
<b>Del IV. Forslag, der lægges ud til høring</b>	34
<i>Resumé</i>	34
En metodologi til opnåelse af en mere ensartet vurdering	34
Forbedret koordination og information på EF-plan	38
Fodnoter	40



## **Arbejdsdokument**

Grønbogen ledsages af et arbejdsdokument, der detaljeret redegør for de undersøgelsesresultater, grønningen er baseret på. Arbejdsdokumentet består af to dele. Del 1 analyserer, hvordan man kan vurdere virkningerne af lovgivning på det europæiske marked for kommerciel kommunikation, og del 2 indeholder en oversigt i tabelform over lovforanstaltningerne i hver enkelt medlemsstat.

### **RESUMÉ**

#### **Formål**

I november 1992 besluttede Kommissionen at tage sin fremtidige strategi inden for kommerciel kommunikation op til overvejelse. Kommissionen besluttede samtidig, at disse overvejelser skulle offentliggøres i form af en grønning. Formålet med grønningen er at indhente Europa-Parlamentets, medlemsstaternes og de øvrige implicerede parter synspunkter om forskellige forslag, der dels skal sikre, at ethvert fremtidigt initiativ, der måtte blive taget på EF-plan, er kohærent med EF's øvrige politikker og foranstaltninger, og dels at udvikle en metode, som Kommissionen kan benytte til at vurdere, om bestemte nationale lovforanstaltninger eventuelt volder problemer med hensyn til deres overensstemmelse med EF-lovgivningen.

#### **Begrebsafgrænsning**

Udtrykket "kommerciel kommunikation" omfatter alle former for reklame, direkte markedsføring, sponsorering, salgspromotion og public relations-aktiviteter, der tjener til at promovere varer og tjenesteydelser (emballage er ikke omfattet af de grunde, der er anført i indledningen). I takt med udbygningen af informationsfundet vil nye former for kommerciel kommunikation utvivlsomt vinde større indpas.

#### **Vigtigste undersøgelsesresultater**

I forbindelse med udarbejdelsen af denne grønning er der blevet gennemført en omfattende analyse af den relevante lovgivning i medlemsstaterne, en komplet markedsanalyse og andre markedsundersøgelser. Resultatet af disse undersøgelser er nøje beskrevet i et til grønningen knyttet arbejdsdokument<sup>1</sup>. Der kan på basis af undersøgelserne drages fem hovedkonklusioner:

- 1) *Grænseoverskridende kommercielle kommunikationstjenester inden for det indre marked bliver et mere og mere udbredt fænomen.*
- 2) *Som forholdene er nu, vil divergerende nationale bestemmelser kunne skabe hindringer for virksomheder, der ønsker at udbyde disse tjenester på tværs af landegrænserne, og desuden skabe problemer for forbrugere, der søger afhjælpning for ulovlige kommercielle kommunikationstjenester.*

- 3) *Fremover vil nogle af disse forskelle mellem medlemsstaternes regelsæt i takt med, at flere og flere kommercielle kommunikationstjenester cirkulerer på tværs af grænserne, kunne give anledning til, at der skabes hindringer.*
- 4) *Risikoen for, at disse forskelle i regelsættene giver anledning til, at der skabes hindringer, øges med fremkomsten af de nye tjenesteydelser, der udvikles i informationssamfundet.*
- 5) *Betydningen af, at der står information til rådighed på nationalt plan og EF-plan om lovforanstaltningerne og markedsudviklingen, bliver stadig større.*

### En ny strategi inden for kommerciel kommunikation

Med udgangspunkt i disse foreløbige resultater skitserer grønbogen en række grundlæggende retningslinjer, som alle implicerede parter anmodes om at fremsætte kommentarer til.

#### **1) De gældende regler skal tages op til overvejelse, hvis det viser sig, at de er en hæmsko for grænseoverskridende aktiviteter.**

Forskelle i de nationale lovbestemmelser kan give anledning til problemer med at udbyde kommercielle kommunikationstjenester på tværs af grænserne. Faktisk blev der i undersøgelsesmateriale konstateret en række potentielle retlige handelshindringer i forbindelse med disse tjenester mellem medlemsstaterne. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser garanterer, at en medlemsstat ikke kan begrænse leveringen af tjenesteydelser, der stammer fra en anden medlemsstat, medmindre restriktionerne opfylder visse specifikke betingelser. En restriktion kan opstå som følge af supplerende anvendelse af nationale regler på tjenesteydere, der er etableret på en anden medlemsstats område, og som i forvejen skal overholde denne medlemsstats lovkrav. Sådanne restriktioner kan kun begrundes i henhold til bestemmelserne i artikel 59, hvis anvendelsen af den nationale lovgivning er begrundet i tungtvejende almene hensyn og står i et rimeligt forhold til disse, eller hvis kravene i den pågældende lovgivning ikke i forvejen er opfyldt af de regler, der gælder for tjenesteyderne i den medlemsstat, hvor de er etableret (gensidig anerkendelse). I denne retlige sammenhæng skal det derfor undersøges, i hvilket omfang de potentielle handelshindringer inden for kommercielle kommunikationstjenester er forenelige med EF-retten, og især, om de opfylder kravet om proportionalitet.

I grønbogens del III opstilles tre kategorier af potentielle hindringer for grænseoverskridende kommercielle kommunikationstjenester baseret på svarene i den foreløbige analyse i undersøgelsesmateriale:

**Kategori a):** Restriktioner, der indebærer et absolut forbud mod visse typer markedsføringsaktiviteter.

**Kategori b):** Restriktioner i markedsføringsaktiviteter, der ikke går så vidt som til at forbyde dem.

**Kategori c):** Restriktioner, der rammer bestemte produktkategorier eller typer af tjenesteydelser.

Den mere indgående analyse, der igangsættes med denne grønbog, kan i sidste ende føre til, at de nationale foranstaltninger, for hvilke det kan påvises, at de er uforenelige med EF-retten, afskaffes. Den kan også bane vejen for, at der om nødvendigt fremsættes forslag til afledt EF-ret.

## **2) Risikoen for nye hindringer inden for det indre marked skal fjernes.**

Der vil kunne opstå nye lovgivningsmæssige problemer, efterhånden som markedet for grænseoverskridende kommerciel kommunikation vokser. Udfordringen består derfor i at sikre, at der i en situation præget af skiftende omstændigheder opbygges hensigtsmæssige og sammenhængende retlige rammer af høj kvalitet. Overdreven regulering og overdreven brug af overtrædelsesprocedurer (artikel 169) skal undgås. Dette kan opnås ved at indføre et "alarmsystem", der signalerer, når der tages nye lovgivningstiltag. Hvis der derudover etableres et øget samarbejde mellem de regeludstedende myndigheder i medlemsstaterne og Kommissionen, vil det kunne undgås, at der opstår nye hindringer.

## **3) De foranstaltninger, der fremover udformes på nationalt plan og EF-plan, skal være i overensstemmelse med målsætningerne for det indre marked og de øvrige EF-målsætninger.**

Initiativer, der tages for at tilgodese bestemte almene hensyn, skal udformes så præcist som muligt, så de lovforanstaltninger, der måtte blive foreslået i forbindelse hermed, kan målrettes præcist mod at opfylde den tilsigtede målsætning. Sker dette ikke, kan der potentielt opstå utilsigtede virkninger.

### **Forslag, der lægges ud til høring**

Med udgangspunkt i resultatet af undersøgelserne og ovennævnte retningslinjer opfordrer Kommissionen alle implicerede parter til at fremsætte kommentarer til nedenstående forslag:

*I. Med det formål at forbedre proportionalitetsvurderingen af fremtidige lovgivningsinitiativer inden for kommerciel kommunikation foreslår Kommissionen en metodologi.*

Med en sådan vurderingsmetode vil EF's initiativer kunne målrettes nøje mod bestemte målsætninger baseret på almene hensyn, og potentielle afsmittende virkninger på andre områder kunne konstateres og minimeres på så tidligt et stadium som muligt. På nationalt plan kunne en sådan metode være et nyttigt hjælpemiddel til at vurdere lovligheden af mulige hindringer for kommercielle kommunikationsaktiviteter.

*II. Der er behov for bedre koordination og mere information på EF-plan.*

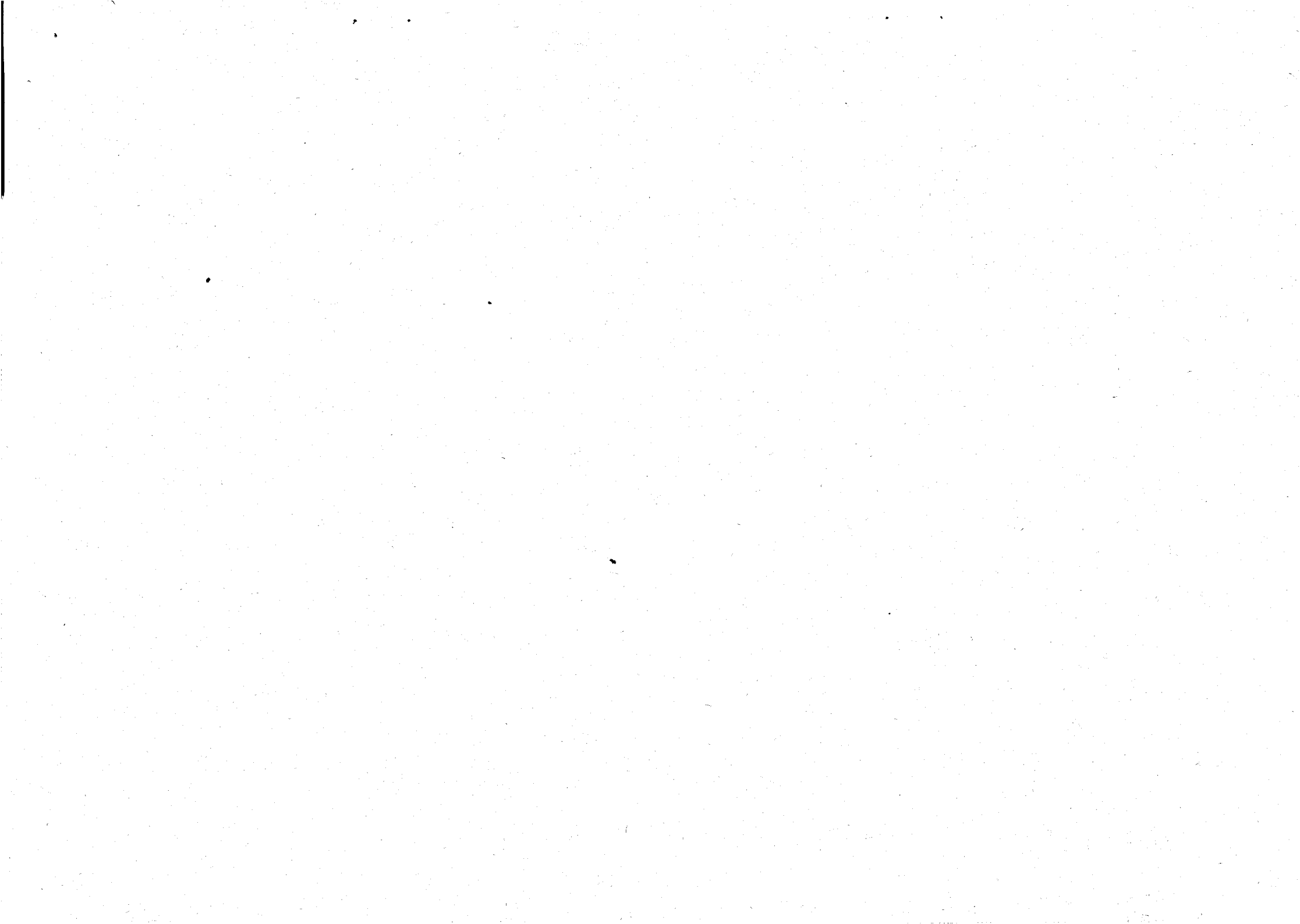
Kommissionen foreslår, at der nedsættes et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne, der skal behandle de aktiviteter, der falder ind under kommerciel kommunikation. Udvalget skal studere brede emner, der kan bidrage til at gøre Kommissionens metode mere gennemsigtig. Udvalget kunne medvirke til at sikre konsekvens i de fremtidige nationale initiativer inden for kommerciel kommunikation, så der kan findes løsninger, der medvirker til at sikre, at disse initiativer er forenelige med EF-retten. På sine allerførste møder vil udvalget skulle beskæftige sig med salgspromotion og sponsorering, idet disse aktiviteter inden for kommerciel kommunikation i undersøgelserne blev udpeget som dem, der voldte størst problemer.

De fleste af deltagerne i undersøgelserne slog til lyd for, at Kommissionen øger oplysningsindsatsen om lovgivningssituationen i EF. Kommissionen foreslår i denne forbindelse, at der oprettes et centralt kontaktpunkt i Kommissionen, der skal være ansvarligt for forespørgsler om spørgsmål vedrørende kommerciel kommunikation. Desuden skal kontaktpunktet indsamle og formidle information om Kommissionens overordnede metode gennem koordination og udbygning af informationskanalerne på dette område.

## Meddelelse til læseren

*Kommissionen ønsker at indbyde til at åben høring. Ud over Europa-Parlamentet og medlemsstaterne kan enkeltpersoner, virksomheder, organisationer og myndigheder fremkomme med kommentarer til den analyse og de forslag, der fremlægges i denne grøn bog. Der er tale om en tosidet høringsproces, idet ikke blot de europæiske forbund og sammenslutninger, der repræsenterer forbrugerne og industrien, men også interesserede enkeltpersoner og nationale sammenslutninger kan give deres synspunkter til kende.*

*Kommentarer til den analyse og de forslag, der fremlægges i grønbogen, bedes fremsat over for Kommissionen senest den 30. oktober 1996<sup>2</sup>.*



## **INDLEDNING**

I november 1992 besluttede Kommissionen at udarbejde en grønbog med henblik på at tage den overordnede vurdering af politikken inden for kommerciel kommunikation op til overvejelse.

Kommissionens strategiske program "Optimering af det indre marked"<sup>3</sup> anerkender den specifikke rolle, kommerciel kommunikation spiller for udbygningen af et europæisk område uden indre grænser. Kommissionens politik i forhold til informations-samfundet<sup>4</sup> fremhæver betydningen af at formulere en konsekvent politik over for tjenesteyderne i det europæiske informationssamfund.

Kommerciel kommunikation kan defineres som "alle former for kommunikation, der enten søger at promovere varer, tjenesteydelser eller en virksomheds eller en organisations image over for de endelige forbrugere og/eller forhandlerne". Udtrykket dækker enhver form for reklame, direkte markedsføring, sponsorering, salgspromotion og public relations-virksomhed. Det dækker også vareproducenters, tjenesteyderes, offentlige og halvoffentlige organers, velgørende foreningers og politiske organisationers brug af sådanne kommunikationstjenester<sup>5</sup>. Emballering er ikke omfattet<sup>6</sup>. Dette betyder dog ikke, at der ikke opstår problemer på dette område, og udelukker derfor ikke muligheden af, at Kommissionen ser nærmere på de gældende regler på dette område.

Inden for denne del af servicesektoren kan tjenesteydelserne opdeles i følgende to generelle typer:

- i) De tjenesteydelser, der udbydes af sektoren for kommerciel kommunikation ("**leverandørerne**"). Leverandørerne omfatter reklamebureauer, direkte markedsføringsbureauer (alle former), salgspromotioneksperter, mediekøbere, sponsoragenter og PR-virksomheder. Andre tjenesteydelser udbydes af "specialiserede leverandører" som markedsanalysebureauer, reklamefilmproducenter og adresselistebureauer. Begge typer leverandørers tjenesteydelser leveres til kunder ("**brugerne**"), der er interesseret i at gennemføre disse former for kommunikation til offentligheden eller en del heraf.
- ii) De tjenesteydelser, der udbydes af "**formidlerne**" af kommerciel kommunikation. Formidlerne dækker en bred vifte af organisationer som medier (tv, radio og de trykte medier), arrangører af sportsbegivenheder og kulturelle begivenheder, leverandører af post- og teletjenester, reklametavleoperatører osv. og kan arbejde for både leverandører og brugere.

### **Sektoren for kommerciel kommunikation**

Det er umuligt at sætte nøjagtige tal på omsætningen inden for hele sektoren for kommerciel kommunikation. Der er dog ingen tvivl om, at den er stor. Der findes begrænsede data om visse aktiviteter. I 1993 beløb reklameudgifterne sig til 45 557 mio. ECU i Den Europæiske Union, markedet for direkte markedsføring beløb

sig til 26 760 mio. ECU<sup>7</sup>, og public relations-virksomhedernes samlede omsætning beløb sig til 1 800 mio. ECU<sup>8</sup>. *Det samlede antal ansatte i sektoren er også vanskeligt at vurdere, ikke blot fordi det er en yderst fragmenteret sektor, men også fordi mange, der er involveret i dette arbejde, arbejder som selvstændige eller på freelancebasis. De tal, der har været fremført, spænder fra 155 000 til 250 000 i Unionen som helhed<sup>9</sup>. Ud over dem, der er beskæftiget inden for de forskellige dele af sektoren selv, skal de mange beskæftigede i brugernes marketingafdelinger lægges til denne total. Sektorens økonomiske betydning i henseende til såvel produktion som beskæftigelse er derfor anselig.*

*I EU's moderne industri- og serviceøkonomi tjener kommerciel kommunikation den funktion at promovere mærkevarer og informere potentielle kunder ved at styrke markedstilstedeværelsen og den ønskede "positionering" af en mærkevare eller en virksomhed og passende detailinformation om det produkt eller den tjenesteydelse, der udbydes.*

Kommerciel kommunikation kan være en magtfuld faktor i forbindelse med integrationen af de nationale markeder. En vellykket tværnational mærkestrategi inden for det indre marked tjener til støtte for den internationale samhandel og sikrer, at forbrugerne på eksportmarkederne holdes fuldt orienteret om de produkter og tjenesteydelser, der tilbydes af leverandørerne i den eksporterende medlemsstat. På nuværende tidspunkt varetages markedsføringen af varer og tjenesteydelser på mange områder udelukkende af lokale agenter eller datterselskaber af det selskab, der ejer mærkevaren. Men i fremtiden forekommer det - efterhånden som de eksisterende grænseoverskridende medier udbygges, og nye og mere effektive grænseoverskridende kommunikationskanaler ser dagens lys - yderst sandsynligt, at flere og flere ejere af mærkevarer vil søge at kommunikere direkte med kunderne i andre lande.

Det skal erindres, at kommerciel kommunikation ikke, som det ofte antydes, er det eneste middel, hvormed varer og tjenesteydelser markedsføres. Den er reelt blot én ud af fire elementer i en virksomheds markedsføringsværktøjer - dens "marketingmix" (de øvrige er selve varen eller tjenesteydelsen, distributionen og prisen). Marketingmixet bestemmes af mærkestrategien, der på sin side afspejler den type marked, som producenten eller tjenesteyderen opererer på. Der opereres med seks typer mærkevaremarked<sup>10</sup>, der hver især har sit eget typiske marketingmix og sin egen kombination af kommercielle kommunikationsværktøjer, der er tilpasset det relevante konkurrencemiljø. Det relative behov for målretning, forhandlernes konkurrencemæssige stilling og de typer forbrugerværdier, der knytter sig til et bestemt mærke, er alle medvirkende faktorer ved afgørelsen af, hvilket kommercielt kommunikationsmix der skal benyttes.

### **Kommissionens undersøgelsesprogram**

I betragtning af, at kommerciel kommunikation er et område, der spænder vidt, besluttede Kommissionen i 1993 og 1994 at iværksætte to undersøgelser. Den første var en *komparativ undersøgelse af medlemsstaternes retsregler inden for kommerciel kommunikation*<sup>11</sup>. Den anden var en *økonomisk analyse/markedsanalyse af kommerciel kommunikation og mærkestrategier*<sup>12</sup>. For at undersøge, om forskellene i retsreglerne

gav anledning til hindringer på det indre marked, gennemførte Kommissionen *to yderligere undersøgelser*, hvori der blev indhentet synspunkter fra alle implicerede parter<sup>13</sup>. Den ene<sup>14</sup> havde til formål at indsamle detaljerede skriftlige oplysninger om det indre markeds virkninger for virksomhedernes kommercielle kommunikationsaktiviteter og om de hindringer, virksomhederne kunne identificere<sup>15</sup>. Der indkom mere end 300 detaljerede svar, og dette materiale danner i vid udstrækning grundlaget for redegørelsen i del I og del III i denne grøn bog.

Den anden<sup>16</sup> blev udført af MRB International Ltd. pr. telefax/telefon. Dette skete med det udtrykkelige sigte at undgå en situation, hvor de eneste respondenter i undersøgelsen baseret på skriftlige kommentarer ville være virksomheder, der var stærkt interesseret i at få skabt et indre marked for kommerciel kommunikation, eller forbrugerorganisationer, der havde blikket rettet mod EF-spørgsmål snarere end nationale eller regionale spørgsmål<sup>17</sup>.

I løbet af denne periode igangsatte Kommissionen uden forbindelse med nærværende grøn bog en anden uafhængig undersøgelse med titlen "Fremtiden for medierne og reklamen". Konklusionen på denne undersøgelse var, at udviklingen af nye medier forudsatte, at de gældende EF-regler på reklameområdet skulle tages op til nyvurdering.

### **Grøn bogens opbygning**

Grøn bogen består af fire dele. Del I beskriver EF's rolle i forbindelse med kommerciel kommunikation. I del II fremfører Kommissionen sine argumenter for, at der tages initiativer på området. Del III indeholder en foreløbig oversigt over konkrete indsatsområder. Del IV drager visse konklusioner, som der udbedes kommentarer til.

Det ledsagende arbejdsdokument indeholder den detailanalyse, som forslagene i grøn bogen bygger på. Del I i arbejdsdokumentet redegør ved brug af økonomiske og forretningsmæssige principper for, hvilken rolle kommerciel kommunikation spiller på det indre marked i forbindelse med at formulere en pålidelig konsekvensanalyse. Del II i arbejdsdokumentet indeholder en detaljeret komparativ oversigt i tabelform af medlemsstaternes lovforanstaltninger og de målsætninger, de tager sigte på at opfylde.

## **DEL I. KOMMERCIEL KOMMUNIKATION I EF**

### **Resumé**

Kommerciel kommunikation falder ind under lovgivningen om det indre marked, specielt reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. En vurdering af, hvordan dette område vil udvikle sig inden for det indre marked, og en gennemgang af undersøgelsesresultatet viser, at fordelene ved det indre marked ikke udnyttes fuldt ud, fordi der er forskelle mellem retsreglerne i medlemsstaterne. Informationssamfundet vil endvidere medføre en vækst i den kommercielle kommunikation på tværs af grænserne. Eftersom EF's rolle ikke er begrænset til det indre marked, men omfatter andre politiske målsætninger, gives en kort redegørelse for disse og deres indvirkning på kommerciel kommunikation. Respondenterne bedes tilkendegive deres synspunkter om hvert af disse punkter.

## **MÅLSÆTNINGER FOR DET INDRE MARKED**

### **Lovgivningen om det indre marked**

#### ***Kommerciel kommunikation og frie varebevægelser***

Under visse omstændigheder vil kommercielle kommunikationsaktiviteter kunne falde ind under EF-traktatens artikel 30 om frie varebevægelser. Domstolens anerkendelse af, at der består en indirekte økonomisk forbindelse mellem kommerciel kommunikation og salget af varer, fremgår klart af dommen i sagen "Oosthoek's Uitgeversmaatschappij", der drejede sig om restriktioner i en belgisk virksomheds salgsfremmende aktiviteter på det nederlandske marked. Domstolen fastslog på følgende vis, at restriktionerne udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion:

"En lovgivning, som begrænser eller forbyder visse former for reklame og visse salgsfremmende metoder, kan, selv om den ikke direkte påvirker indførslerne, begrænse disses omfang, fordi den påvirker mulighederne for afsætning af de indførte varer. Det kan ikke udelukkes, at den omstændighed, at den pågældende erhvervsdrivende er tvunget til enten at anvende forskellige reklamesystemer eller salgsfremmende metoder, alt efter hvilken medlemsstat det drejer sig om, eller opgive et system, som han anser for særligt effektivt, kan udgøre en hindring for importen, selv om en sådan lovgivning gælder uden forskel for indenlandske og indførte varer."<sup>18</sup>

I GB-INNO-sagen<sup>19</sup>, hvor restriktionen drejede sig om indholdet af reklamefoldere, som en belgisk detaillist uddelte i Luxembourg, knyttede Domstolen forbindelsen til artikel 30 i form af en påmindelse om, at frie grænseoverskridende varebevægelser også forudsætter fri bevægelighed for personer. Eftersom et forbud mod reklame, der henvender sig til enkeltpersoner i et naboland, fratager dem incitamentet til at krydse grænsen, begrænser det derfor samtidig varernes mulighed for at krydse den samme grænse. Dommen viser, at den kommercielle kommunikations oplysende rolle

anerkendes i lovgivningen. Den viser også, at restriktioner i reklameringsforvarer skal vurderes i henhold til artikel 30.

Denne oplysende rolle blev understreget i "Yves Rocher"-dommen<sup>20</sup>. I sin afgørelse om, at prissammenligninger ikke var vildledende, bemærkede Domstolen, at en sådan reklamepraksis må anses for:

*"... yderst nyttig med henblik på at sætte forbrugeren i stand til at foretage sit valg med fuldt kendskab til de faktiske forhold".*

Restriktioner i kommercielle kommunikationsaktiviteter kan således anfægtes med henvisning til traktatens artikel 30. I "Keck og Mithouard"-sagen<sup>21</sup> lagde Domstolen visse begrænsninger på anvendelsen af artikel 30 derved, at den fastslog, at artikel 30 ikke gælder for nationale foranstaltninger, der forbyder eller begrænser "visse salgsarrangementer"<sup>22</sup>, forudsat at foranstaltningerne gælder for alle relevante handlende inden for det nationale område, og så længe de retligt og faktisk har samme indvirkning på markedsføringen af indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater. Denne sag er blevet fulgt op af en række andre sager, hvor Domstolen har indtaget samme holdning<sup>23</sup>. For at afgøre, om artikel 30 finder anvendelse, skal der derfor i hver sag for sig foretages en undersøgelse af restriktionerne i den kommercielle kommunikation.

### **Kommerciel kommunikation og fri udveksling af tjenesteydelser**

Den frie udveksling af tjenesteydelser garanteres ved artikel 59 og 60 i EF-traktaten. Efter disse artiklers betydning i Domstolens fortolkning<sup>24</sup> indebærer kommercielle kommunikationsaktiviteter forskellige "tjenesteydelser", der kan klassificeres efter, om de leveres af leverandører (f.eks. reklamebureauer), formidlere (f.eks. medier) eller specialiserede leverandører (f.eks. adresselistebureauer). Alle disse tjenesteydelser kan leveres på tværs af grænserne og mod betaling.

Domstolen har allerede fastslået, at reklame er at betragte som en tjenesteydelse<sup>25</sup>. F.eks. fastslog den i en dom for nylig om "cold calling" (uopfordret telefonsalg)<sup>26</sup>, at et forbud mod denne praksis "fratager de berørte virksomheder muligheden for hurtigt og direkte at kunne reklamere og tage kontakt med potentielle kunder i andre medlemsstater. Forbuddet er derfor egnet til at udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser af grænseoverskridende karakter"<sup>27</sup>.

Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser garanterer, at en medlemsstat ikke kan begrænse leveringen af tjenesteydelser fra en anden medlemsstat, medmindre restriktionerne opfylder visse specifikke betingelser. Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, falder tjenesteydelserne kun ind under lovgivningen i den medlemsstat, hvor de lovligt præsteres (oprindelseslandsprincippet)<sup>28</sup>. Dog kan begrænsninger på den frie udveksling af tjenesteydelser på visse betingelser være berettiget. I så fald sonderer Domstolen skarpt mellem diskriminerende og ikke-diskriminerende foranstaltninger.

*Diskriminerende foranstaltninger* er kun forenelige med EF-retten, hvis de falder ind under undtagelserne i traktatens artikel 56, nemlig hensynet til den offentlige orden,

den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, og hvis de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

*Ikke-diskriminerende foranstaltninger* kan opstå som følge af supplerende anvendelse af nationale regler på tjenesteydere, der er etableret på en anden medlemsstats område, og som i forvejen skal opfylde denne medlemsstats lovkrav. Sådanne foranstaltninger er kun forenelige med EF-retten, hvis de er begrundede i altoverskyggende almene hensyn, eller hvis de krav, der er indeholdt i de restriktive foranstaltninger, ikke i forvejen opfyldes af de regler, der gælder for tjenesteydere i den medlemsstat, hvor de pågældende er etableret (gensidig anerkendelse)<sup>29</sup>. Altoverskyggende almene hensyn omfatter beskyttelse af arbejdstagerne<sup>30</sup>, beskyttelse af forbrugerne<sup>31</sup>, beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder<sup>32</sup>, bevarelse af den nationale historiske og kunstneriske arv, den bredest mulige formidling af viden om et lands kunstneriske arv og kulturarv<sup>33</sup>, etiske regler, der tager sigte på at beskytte modtagerne af tjenesteydelser<sup>34</sup>, samt beskyttelse af pluralismen<sup>35</sup> og sprogpolitikken<sup>36</sup>.

Restriktioner i den frie udveksling af tjenesteydelser kan endvidere ikke indføres blot med henvisning til sådanne almene hensyn; for at være berettiget i henhold til EF-retten skal de desuden stå i et rimeligt forhold til det tilstræbte formål. Domstolen har præciseret, hvad der skal forstås ved proportionalitet: "*De krav, der efter fast retspraksis stilles til tjenesteyderne, skal være egnet til at nå det mål, der forfølges, og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at målet nås*"<sup>37</sup>. Det må med andre ord ikke være muligt at opnå det samme resultat med mindre indgribende regler<sup>38</sup>.

Det kan ikke udelukkes, at Domstolen vil udvide sit ræsonnement i "Keck"-sagen (se ovenfor) til at gælde artikel 59. På dette stadium er det dog umuligt at redegøre generelt for, hvad den nøjagtige indvirkning af en sådan udvidelse ville blive, idet meget afhænger af, hvilken type tjenesteydelse det drejer sig om.

### ***Kommerciel kommunikation og ytringsfriheden***

Kommerciel kommunikation er underlagt princippet om ytringsfrihed som nedfældet i artikel 10, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention og i artikel 19 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (i det følgende benævnt FN-konventionen). Kommercielle kommunikationstjenester udgøres jo bl.a. af holdninger, informationer og idéer og er derfor underlagt friheden til at tilkendegive holdninger og til at modtage og videregive informationer og idéer uden indgriben fra offentlige myndigheders side og uden hensyn til landegrænser. Indgriben fra offentlige myndigheders side kan begrundes, hvis den opfylder betingelserne i artikel 10, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 19 i FN-konventionen. I denne forbindelse tages der hensyn til kommerciel kommunikations særlige karakter via anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

Europa-Kommissionen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol samt De Forenede Nationers Menneskerettighedsudvalg<sup>39</sup> har anerkendt, at kommerciel kommunikation er underlagt ytringsfriheden som defineret ovenfor<sup>40</sup>.

Hvad angår forbindelsen mellem på den ene side artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 19 i FN-konventionen og på den anden EF-traktaten, skal begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser fortolkes i lyset af artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention<sup>41</sup> og artikel 19 i FN-konventionen<sup>42</sup>.

### ***Afledt ret vedrørende det indre marked***

I alle tilfælde, hvor anvendelsen af traktatens princip om fri bevægelighed ikke er tilstrækkelig til at fjerne restriktive hindringer (f.eks. hvor nationale lovrestriktioner er berettigede i henhold til EF-retten), er det nødvendigt med afledt ret. Denne lovgivning har til formål at etablere et ækvivalent beskyttelsesniveau for et relevant alment hensyn (f.eks. forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af mindreårige, beskyttelse af den offentlige sundhed) med henblik på at fjerne de retlige barrierer, der udspringer af forskellene i medlemsstaternes lovgivning. En række af de eksisterende direktiver er relevante for kommerciel kommunikation. Det gælder bl.a. direktiverne om vildledende reklame<sup>43</sup>, levnedsmidler<sup>44</sup>, finansielle tjenesteydelser<sup>45</sup>, lægemidler<sup>46</sup>, databeskyttelse<sup>47</sup> og tv-udsendelser<sup>48</sup>.

### **Potentielle fordele ved det indre marked**

Det indre marked frembyder betydelige potentielle fordele for enkeltpersoner og organisationer, der er involveret i kommerciel kommunikation. Kommissionens undersøgelser<sup>49</sup> viser imidlertid, at disse muligheder ikke altid kan udnyttes fuldt ud i praksis. Der kan af undersøgelserne uddrages fem kategorier af fordele: fordele for leverandørerne, fordele for brugerne, fordele for formidlerne, fordele for forbrugerne og fordele for brancheforeningerne.

For leverandørerne af kommercielle kommunikationstjenester indebærer selve karakteren af det indre marked, at enhver tjenesteydelse, der leveres lovligt på hjemmemarkedet, i princippet skal være frit tilgængelig for andre brugere i andre medlemsstater, uden at det i hvert enkelt tilfælde er nødvendigt at kontrollere, om den opfylder lovbestemmelserne i værtslandene. Den omkostningsbesparelse i forbindelse med at bringe sig i overensstemmelse med gældende regler, dette indebærer, skulle være en hjælp for tjenesteyderne med at udvide deres markeder ud over de nationale grænser. Derved øger de konkurrencen inden for det indre marked og tilskynder til en endnu mere effektiv levering af kommercielle kommunikationstjenester. Den større effektivitet kan udspringe af udnyttelsen af de nye skalabesparelser eller stordriftsfordele, der bringes inden for rækkevidde på grund af den øgede markedsstørrelse, eller simpelthen af den omlægning eller revision af de eksisterende metoder, der viste sig at være ineffektive i lyset af den nye konkurrence.

I betragtning af, at der er knaphed på *kreative tjenester*, der har central betydning inden for reklame og direkte markedsføring, synes leverandører, der opererer i mere end ét land, at have en interesse i at kunne trække på centralt placerede kreative team.

### ***Undersøgelsesresultatet***<sup>50</sup>

Undersøgelsesresultatet viser, at tjenesteyderne ønsker at operere på tværs af grænserne inden for det indre marked, men at de i forbindelse hermed står over for en lang række hindringer (der ikke er kulturelt betingede). Da respondenterne blev bedt om at svare spontant på, hvilke problemer der opstår ved levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne, satte 23% af dem lovgivningsmæssige problemer højt på listen over "meget alvorlige" hindringer (30% af kulturel art og 13% af økonomisk art). Yderligere adspurgt kunne 99% af respondenterne pege på konkrete lovgivningsmæssige problemer. 40% af respondenterne bemærkede, at den eneste måde at løse problemet på enten var at tilpasse sig til de lokale forhold eller iværksætte fuldstændig forskellige salgskampagner i hvert enkelt land. Respondenterne var enige om, at det er meget mindre bekosteligt på effektiv vis at udbyde kommercielle kommunikationstjenester i stor målestok i USA end i Europa.

**Brugerne af kommercielle kommunikationstjenester** (hvad enten der er tale om producenter af kendte mærkevarer eller mærketjenesteydelser eller mellemstore virksomheder, der søger at erobre nye markeder) vil kunne få fordel af en større effektivitet inden for kommerciel kommunikation. Omfanget vil dog variere efter, hvilken type marketingmix de benytter.

Mærkestrategier er uvægerligt knyttet til en bestemt sektor og ikke til et bestemt land. Dette er forklaringen på, at brugerne i princippet søger at anvende den samme mærkestrategi og det samme "mix" i den kommercielle kommunikation, når de opererer på et nyt nationalt marked. Selv om den måde, strategien iværksættes på, muligvis vil skulle tilpasses til den lokale kultur, skal de underliggende marketingværdier, budskaber og kommercielle kommunikationsværktøjer helst være de samme og udnyttes konsekvent, og planlægningen af kampagnen skal fortsat ske centralt i selskabets hovedkontor. Af denne grund er brugerne ivrige efter at iværksætte grænseoverskridende kampagner inden for det indre marked for at drage fordel af det større udbud af tjenesteydere. Dette større udbud kan hjælpe dem til at opnå en *højere tjenesteydelses kvalitet til en rimeligere pris* og eventuelt vokse tilstrækkeligt til at kunne drage fordel af stordriftsfordele og skalabesparelser. Derudover vil der kunne opnås *omkostningsbesparelser* på tre punkter:

- i) For det første reduceres omkostningerne til juridisk bistand. Jo mindre de lovgivningsmæssige forskelle er, jo mindre behov er der for, at brugerne undersøger hvert enkelt lands regelsæt. En anden årsag til, at disse omkostninger kan være betragtelige, er, at mærkevareinvesteringer er sårbare over for enhver form for negativ omtale, der vil kunne opstå som følge af retstvister.
- ii) For det andet reduceres marketingomkostningerne, fordi virksomhederne kan standardisere deres salgskampagner på tværs af markederne.
- iii) For det tredje reduceres distributionsomkostningerne. Kommerciel kommunikation benyttes som et konkurrencevåben mellem producenter og detaillister. Hvis forskelle i de gældende regler forhindrer producenterne i at gøre effektivt brug af dette konkurrencevåben i deres forhandlinger med importerende detaillister, vil de skulle betale forholdsvis mere for at få adgang

til den relevante detailkæde. Et effektivt fungerende indre marked ville rette op på denne uligevægt.

Planlægningen og den overordnede strategi for det indre marked koordineres i stigende grad centralt. Hertil er der to årsager, nemlig dels *effektivitetshensyn*, idet planlægningen, udformningen og gennemførelsen af forskellige salgskampagner i de enkelte lande forøger omkostningerne og forringer konkurrenceevnen, fordi potentielle synergier i forbindelse med en koordineret tværnational salgskampagne går tabt, og dels hensynet til *nødvendigheden af at fastholde mærkets troværdighed overalt i Europa*, idet den stigende lethed, hvormed informationen flyder på tværs af grænserne, betyder, at forskellige nationale salgskampagner, som potentielt viderebringer modstridende budskaber, vil kunne undergrave en virksomheds konkurrencestilling.

#### *Undersøgelsesresultatet*

Der udbydes en mængde grænseoverskridende kommercielle kommunikationstjenester på tværs af en række grænser snarere end overalt i hele EU. Hvis man ser bort fra de kulturelle og lovgivningsmæssige restriktioner, forsøger virksomhederne i stigende grad at benytte den samme strategi på alle markeder uden for hjemmemarkedet.

Da brugerne blev spurgt, hvilken af de tre typer af problemer (kulturelle, lovgivningsmæssige eller økonomiske) der udgjorde den største hindring for samhandelen, nævnte 24% kulturelle problemer, 19% lovgivningsmæssige problemer og 11% strukturelt betingede økonomiske problemer. (Kun 13% anførte, at de ikke havde været ude for problemer, og 23% anførte, at det var umuligt at pege på, hvilken af de tre typer der udgjorde den største hindring). Da de blev bedt om at vurdere en række hindringer, anførte 92%, at de var stødt på kulturelle hindringer (en overskrift, der for dem dækkede over hindringer som forretningsmoralen og distributionsteknikken, herunder lovgivningsmæssige restriktioner).

Ud over disse kulturelle hindringer anførte 88% af de adspurgte brugere (uden forskel fra medlemsstat til medlemsstat), at lovgivningsmæssige forskelle og restriktioner gjorde det vanskeligere for dem at levere kommercielle kommunikationstjenester på tværs af landegrænserne.

De lovgivningsmæssige problemer blev anført at opstå i forbindelse med alle former for kommerciel kommunikation, de alvorligste dog i forbindelse med salgspromotion, direkte markedsføring og sponsorering.

**Medierne og andre formidlere** (herunder arrangører af kulturelle begivenheder og sportsbegivenheder) får også fordel af det indre marked. En øget effektivitet inden for kommerciel kommunikation i Europa skulle bane vejen for vækst i mediasalgsektoren, specielt på tværs af grænserne.

#### *Undersøgelsesresultatet*

Da formidlerne blev bedt om at svare spontant, blev kulturelle hindringer anset for at være de største hindringer inden for det indre marked. 45% pegede dog på

lovgivningsmæssige hindringer, og 30% mente, at denne type hindringer var den alvorligste. 35% fandt, at lovgivningsmæssige forskelle havde en direkte indflydelse på deres omsætning, og 60% mente, at disse forskelle påvirkede deres kunders omsætning.

Interessant nok kunne det noteres, at selv om brugerne og leverandørerne anførte, at de benyttede sig af pressen, når de havde kommunikationsaktiviteter i udlandet, var det tv- og radioselskaberne, der anførte, at de havde den største "import" af tværnational kommerciel kommunikation. (Dette afspejler sandsynligvis pressens tendens til at satse på indenlandske mediekøbere; dette kunne afspejle en undervurdering af, hvor store reklameindtægter der kan hentes på udenlandske markeder). 80% af respondenterne solgte reklameplads til brugere af kommerciel kommunikation i andre medlemsstater, og 60% formidlede annoncer, der var blevet lanceret i andre medlemsstater. De fleste operatører ventede mere grænseoverskridende kommerciel kommunikation i fremtiden, men specielt inden for "ikke-traditionel reklame" og "under linjen"-aktiviteter<sup>51</sup>.

**Forbrugerne** står til at vinde, efterhånden som samhandelen inden for EU øges, og virkningerne af fragmenteringen mindskes. Lavere marketingomkostninger og et mere konkurrencebetonet erhvervsklima vil formentlig smitte af på forbrugerne i form af et større udbud og mere konkurrencebaserede priser. Enkeltpersoner, virksomheder og andre erhvervsdrivende skulle derved blive i stand til at træffe mere velinformerede beslutninger vedrørende et bredere udvalg af promoverede varer og tjenesteydelser. Metoden med retsregler til at virkeliggøre det indre marked skulle give mere effektive og mere direkte muligheder for afhjælpning fra det land, hvor en tjenesteydelse stammer fra, hvis en sådan kommunikation overtræder love og regler.

#### *Undersøgelsesresultatet*

For *forbrugerorganisationerne* (hvoraf ti svarede) var hovedproblemet - selv om kulturelle hindringer ikke blev betragtet som uvæsentlige - ukorrekte oversættelser, som kunne føre til vildledning af forbrugerne på udenlandske markeder. Forbrugerorganisationerne erkender de muligheder, det indre marked frembyder, men er tydeligvis bekymret for, at det ikke skal komme til at fungere effektivt på grund af lovgivningsmæssige forskelle, der forhindrer forbrugerne i at opnå en effektiv afhjælpning i værtslandet i tilfælde af overtrædelser, og slår som følge heraf til lyd for en strengere harmonisering. Kravet om strengere regler kommer af, at det opfattes som umuligt for forbrugerne at opnå beskyttelse imod skadelige kommercielle kommunikationstjenester, der stammer fra udlandet. Dette bekræftede dem i deres synspunkt om, at det indre marked i sin nuværende form ikke frembyder de fordele, de forventer.

EU-lovgivningen berører ikke kompetencefordelingen mellem myndighederne og **brancheforeningerne**. Den giver brancheforeningerne lov til at fortsætte med at udøve deres reguleringsfunktion på nationalt plan, men indebærer dog også, at de ligesom de offentlige myndigheder skal respektere principperne for det indre marked i forbindelse med deres opgave med at kontrollere kommercielle kommunikationstjenester, der kommer fra andre medlemsstater.

#### *Undersøgelsesresultatet*

Synspunkterne hos *de regeludstedende myndigheder* adskilte sig fra alle de øvrige respondenter. Ti respondenter anførte, at de tværnationale problemer primært opstod inden for postomdelt reklame (hvor det ikke altid stod dem klart, på hvilket område der skulle gribes ind), men også med Europadækkende tv- og pressekampagner. I denne forbindelse var fornemmelsen, at en manglende forståelse af "kulturen" var hovedproblemet. Modsat de øvrige respondenter (der snarere fremhævede de lovgivningsmæssige forskelle end deres indgribende karakter) var det disse respondenter synspunkt, at lovene generelt var for restriktive, og at der i højere grad burde lægges vægt på selvregulering. De fleste mente dog, at annoncørerne burde informeres bedre om kulturforskellene, og var tilbøjelige til at mene, at der ikke var nogen grund til at standardisere reglerne i hele EU.

### **Informationssamfundet**

Informationssamfundet har bredt sagt fire konsekvenser for kommercielle kommunikationstjenester.

For det første udgør de nye digitale kommunikationsinfrastrukturer *en ny formidler* af disse tjenester, der giver mulighed for at sammensmelte direkte markedsføringsteknik og kreativ reklame. Prognoserne for omfanget af marketingaktiviteter via Internet varierer betydeligt, men de forudsiger alle en betydelig vækst<sup>52</sup>. Brugere vil uden tvivl benytte de nye formidlere og kommercielle kommunikationsværktøjer som et supplement til de eksisterende metoder.

For det andet vil den høje transmissionshastighed og mulighederne for målretning *i vid udstrækning fremme grænseoverskridende kommerciel kommunikation*. Alle disse tjenester vil blive udbudt punkt-til-punkt og i princippet på grænseoverskridende basis. Modsat direkte markedsføring pr. post er denne form for interaktion praktisk taget samtidig. Sammenlignet med eksisterende teknikker som videotekst og teleindkøb er det kreative potentiel i multimedieværktøjer yderst lovende, om end dog stadig dyrt i drift. Den kulturelle modstand vil sandsynligvis være forholdsvis lav, fordi kommunikationen vil være af en fuldstændig ny international type.

For det tredje vil det medføre *en integrering af kommercielle kommunikationstjenester og fjernsalg* og bane vejen for interaktive fjernindkøb, der formentlig vil revolutionere hele konceptet teleindkøb<sup>53</sup>; leverandørerne er således allerede ved at investere i koncepter som interaktive online-salgskataloger og -"indkøbscentre".

Endelig vil udbydere af andre nye tjenester i informationssamfundet udvælge visse af de nye kommercielle kommunikationstjenester (f.eks. interaktiv reklame), som de vil tilbyde for *at gøre deres egne tjenester overkommelige i pris* (i praksis vil kommerciel kommunikation derved komme til at stå som garant for de øvrige nye tjenester).

Denne nye udvikling inden for kommerciel kommunikation vil skærpe behovet for at få løst de eksisterende tværnationale lovgivningsmæssige problemer. Selve karakteren af de nye net øger behovet for lovrammer, der tager udgangspunkt i principperne for det indre marked, og som mere specifikt - hvis dette er muligt og hensigtsmæssigt - er

baseret på oprindelseslandskontrol. Dette kan bedst illustreres med Internet. Når et budskab én gang er sendt ud på Internet, kan det modtages i samme øjeblik overalt i verden. En lovgivning, der bygger på oprindelseslandskontrol, vil øge mulighederne for at spore lovovertrædere.

Den lovgivningsmetode, der benyttes på nuværende tidspunkt, kan vise sig mere og mere ineffektiv set fra forbrugernes synspunkt og desuden give en utilstrækkelig sikkerhed for brugerne, som må indse, at mærkevareinvesteringer er dem, der er mest sårbare over for negativ omtale. Begge faktorer vil kunne reducere den potentielle efterspørgsel og udbuddet af nye interaktive kommercielle online-kommunikationstjenester. Dette vil ikke blot kunne svække de europæiske virksomheders konkurrenceevne, men også undergrave udbygningen af det europæiske informationssamfunds infrastrukturer.

Selv om principperne for det indre marked indlysende har betydning for kommerciel kommunikation såvel nu som i fremtiden, er de ikke de eneste EF-målsætninger, der finder anvendelse på denne aktivitet.

### **OPFYLDELSE AF ANDRE EF-MÅLSÆTNINGER**

Andre af de målsætninger, der er nedfældet i EF-traktaten, navnlig vedrørende den offentlige sundhed (artikel 129) og forbrugerbeskyttelse (artikel 129 A), kan indvirke på kommerciel kommunikation. I resten af denne del af grønbogen behandles disse og andre relevante EF-målsætninger kort.

#### **Forbrugerpolitik**

Traktatens artikel 129 A stiller klart krav om, at EF skal beskæftige sig med alle aspekter af forbrugerspørgsmål og ikke kun dem, der har forbindelse med det indre marked. Denne forpligtelse indebærer en nøje hensyntagen til subsidiariteten i alle stadier, så de rette beslutninger træffes. I forbindelse med informationsamfundet er det muligt, at en effektiv forbrugerbeskyttelse forudsætter et øget lovsamarbejde på tværs af grænserne. I forbindelse med de lovgivningsområder, der falder uden for det indre marked, indebærer den globalisering af udbuddet, som informationsamfundet fører med sig, at lovgivningssystemet må tilpasses i overensstemmelse hermed. Denne tilpasning er af afgørende betydning for, om forbrugerne bliver velvilligt indstillet over for at deltage, hvorfor Kommissionen og medlemsstaterne må gøre en indsats på disse områder. Det skal i denne forbindelse påpeges, at alle foranstaltninger, der bygger på artikel 129 A, kan have karakter af en minimumsforanstaltning, dvs. at medlemsstaterne har lov til at vedtage strengere foranstaltninger for at sikre et højere forbrugerbeskyttelsesniveau.

#### **Industripolitik**

EF-traktaten indeholder retsgrundlaget for en industripolitik, som skal sikre, "at de nødvendige betingelser for udviklingen af fællesskabsindustriens konkurrenceevne er til stede" (artikel 130, stk. 1). Artikel 130, stk. 2, tilføjer, at medlemsstaterne for at nå denne målsætning skal "rådføre sig med hinanden i kontakt med Kommissionen og om

nødvendigt samordne deres aktioner". Kommissionens særlige opgave i denne forbindelse er at "tage de initiativer, den finder hensigtsmæssige for at fremme denne samordning".

Til støtte for medlemsstaternes tiltag bidrager EF generelt til at opfylde denne målsætning om en forbedret konkurrenceevne ved at træffe horisontale foranstaltninger som led i flere forskellige dele af den fælles politik (inden for forskning, samhørighed, erhvervsuddannelse, netværk og udenrigshandel). Desuden kan Rådet i en enstemmig afgørelse på forslag af Kommissionen "træffe beslutning om specifikke foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på virkeliggørelse af disse mål", jf. traktatens artikel 130, stk. 3<sup>54</sup>.

Eftersom kommerciel kommunikation generelt via større effektivitet i markedsføringen yder hjælp til industrien med at nå denne konkurrenceevnemålsætning, vil den kunne være omfattet af initiativer på dette område.

### **Konkurrencepolitik**

Generelt er "leverandørerne", "brugerne" og "formidlerne" af kommerciel kommunikation alle omfattet af EF-traktatens konkurrenceregler. I betragtning af den kommercielle kommunikations rolle for konkurrencen inden for det indre marked er konkurrencebegrænsende aftaler, som falder ind under traktatens artikel 85, stk. 1, og som begrænser parternes frihed til at levere, formidle, benytte eller købe sådan kommunikation, forbudt.

Konkurrencebegrænsende aftaler om kommerciel kommunikation kan dog indrømmes fritagelse, hvis de opfylder betingelserne herfor i traktatens artikel 85, stk. 3. Et eksempel, der også illustrerer den kommercielle kommunikations direkte relevans for markedsf forholdet mellem producenter og forhandlere, er artikel 3, nr. 8), litra b), i Kommissionens forordning om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer. Denne bestemmelse giver producenterne mulighed for at forbyde forhandlerne at hverve kunder til aftalevarer og tilsvarende varer uden for aftaleområdet under anvendelse af personligt stilet reklamemateriale.

### **Beskyttelse af den offentlige sundhed**

Traktatens artikel 129 slår til lyd for, at EF skal bidrage til at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, specielt gennem forebyggelse af sygdomme. EF's indsats skal være rettet mod de alvorligste sygdomme, og en sundhedsindsats mod narkotikamisbrug nævnes specifikt.

Traktaten fastslår, at kravene på sundhedsområdet skal indgå som led i EF's politik på andre områder. Denne forpligtelse gælder også for EF's foranstaltninger inden for kommerciel kommunikation.

Centralt for Kommissionens rolle i forbindelse med gennemførelsen af artikel 129 står forpligtelsen til at knytte kontakt med medlemsstaterne med henblik på samordning af politikken og programmerne til fremme af forebyggelse, herunder forebyggelse af narkotikamisbrug, undersøgelser og analyse af årsager til og spredning af sygdomme

samt sundhedsoplysning og -uddannelse. Som led i sit rammeprogram for indsatsen inden for offentlig sundhed har Kommissionen fremlagt otte programforslag, hvoraf tre om:

- kræft
- AIDS og andre epidemiske sygdomme og
- sundhedsoplysning og -uddannelse

allerede er blevet vedtaget. To forslag, der for øjeblikket er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet, er forslagene om:

- narkotika og
- sundhedsovervågning.

Kommissionen agter snarest muligt at fremlægge tre yderligere forslag om:

- forureningsrelaterede sygdomme
- sjældne sygdomme og
- ulykker og legemsbeskadigelser.

Derudover udsender Kommissionen hvert år rapporter om inkorporeringen af sundhedskrav i EF's øvrige politikker om sundhedssituationen inden for EF. Den har ligeledes udsendt en meddelelse om etablering af overvågningsnetværk for epidemiske sygdomme.

Den generelle politik inden for offentlig sundhed, specielt vedrørende sundhedsoplysning og -uddannelse, giver anledning til en række kommercielle kommunikationstiltag, specielt i medlemsstaterne. Kommissionen har fremsat forslag til et direktiv om tobak, hvori det foreslås at forbyde reklame for tobak og tobaksvarer under visse omstændigheder. Inden for rammerne af de offentlige sundhedsprogrammer arrangeres der større EF-dækkende kampagner som f.eks. en europæisk kræftuge. På nationalt plan gennemføres der utallige kampagner. Selv om de finansieres af staten, er de givet i opdrag af tjenesteydere inden for kommerciel kommunikation. Ligeledes er det hensynet til den offentlige sundhed, der har foranlediget medlemsstaterne til at stille krav om, at der skal være sundhedsadvarsler på reklamer, der promoverer visse typer af varer. Det er at forvente, at der vil blive gjort brug af kommerciel kommunikation inden for dette område, når det betænkes, hvilken nøglerolle sundhedsoplysning og -uddannelse spiller.

### **Audiovisuel politik**

EF's audiovisuelle politik har to hovedmålsætninger:

- at oprette et ægte "europæisk audiovisuelt område" og sikre dets funktion, især ved at sikre fri udveksling af tv- og radiospredningstjenester, og
- at styrke den europæiske film- og tv-programproduktionsindustri konkurrenceevne.

Begge målsætninger forfølges under fuld hensyntagen til de særlige kulturelle aspekter af den audiovisuelle sektor.

Den audiovisuelle politik gennemføres ved brug af to typer af EF-instrumenter. For det første gøres der brug af retlige instrumenter som direktivet "Fjernsyn uden grænser" og for det andet af finansielle støtteinitiativer som MEDIA II-programmet.

Direktivet "fjernsyn uden grænser" (Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed) er hjørnestenen i retsreglerne for det europæiske audiovisuelle område. Hovedsigtet med det er at skabe de retlige rammer, der er nødvendige for at sikre fri udveksling af tv- og radiospredningstjenester, og derved fremme deres udvikling overalt i EF<sup>55</sup>.

Den frie udveksling sikres ved hjælp af følgende ordninger:

- hvert enkelt tv- og radioselskab kan kun være underlagt lovgivningen i den medlemsstat, under hvis retsområde det hører (dvs. det land, hvor det er etableret), og skal opfylde en række fælles minimumsregler (de samordnede områder)
- medlemsstaterne skal sikre fri modtagning og må ikke hindre transmission af tv- og radioudsendelser fra andre medlemsstater af grunde, der falder ind under de samordnede områder.

Eftersom et af de samordnede områder er tv-reklamer og sponsorering, er dette direktiv særlig relevant for kommerciel kommunikation. Reklamer og sponsorering er en integreret del af og udgør den vigtigste finansieringskilde for mange tv-udsendelser, uanset om disse stammer fra statslige eller private tv- og radioselskaber. Det er derfor af fundamental betydning for udbygningen af kommerciel kommunikation, at dette direktiv, der jo er baseret på oprindelseslandsprincippet, som er den eneste måde, hvorpå grænseoverskridende tv- og radiospredning kan udbygges på, gennemføres fuldt ud. Maksimeringen af de ressourcer, tv- og radioselskaberne kan opnå i form af reklame- og sponsorindtægter, vil derpå bidrage væsentligt til opfyldelsen af den audiovisuelle politiks anden hovedmålsætning, nemlig udviklingen af film- og tv-programproduktionsindustrien. Den indbyrdes økonomiske afhængighed mellem disse sektorer - tv- og radiospredning, kommerciel kommunikation og programproduktion - betyder, at det er i alle tre sektors interesse, at der udvikles effektive instrumenter til fremme af den audiovisuelle sektor og kommerciel kommunikation.

Direktivet er ved at blive ajourført og præciseret. Hvad kommercielle kommunikationstjenester angår, er et af hovedformålene med denne revision at liberalisere reglerne for teleindkøb. Ellers har reglerne fra 1989 om reklamer og sponsorering vist sig at være robuste og en passende rammelovgivning for udvikling af tv-reklamer og sponsorering, samtidig med at de har ydet en tilfredsstillende forbrugerbeskyttelse. Kommissionen har derfor foreslået, at de stort set fortsætter uændret. Den har desuden foreslået at

styrke oprindelseslandsprincippet i direktivet gennem en præcisering af reglerne for afgrænsning af et bestemt retsområde.

### **Kulturpolitik**

Inden for kulturpolitikken har Kommissionen anerkendt, at kommercielle kommunikationstjenester kan være en betydelig supplerende indtægtskilde for staten, og kulturpolitikken vil derfor kunne have en indvirkning på disse tjenester. I sin meddelelse fra 1992<sup>56</sup> gjorde Kommissionen det klart, at selv om medlemsstaternes myndigheder fortsat har hovedansvaret for kulturen og er dens vigtigste finansieringskilde, må man ikke overse den kompletterende rolle, sponsorering spiller. EF har med interesse behandlet spørgsmålet om sponsorering, og der har i første omgang været gjort forsøg med netværksmetoden<sup>57</sup>. *Mere generelt og af hensyn til det store indre marked uden grænser kunne EF øge informationen om, hvilke incitament der findes til at finansiere de forskellige kunstarter i medlemsstaterne under hensyntagen til deres forskelligartethed og kompleksitet, fremme informationsudveksling og fremhæve originale initiativer med henblik på optimal anvendelse af de kulturelle ressourcer (strukturelle, økonomiske og menneskelige) i medlemsstaterne samt fremme sponsorering og møder mellem udøvende kunstnere, arrangører og sponsorer uden på nogen måde at gribe ind i de forskellige parter individuelle friheder.*

### Opfordring til at fremkomme med kommentarer

#### Målsætninger for det indre marked

Kommissionen opfordrer til, at der fremsættes kommentarer til, hvilken rolle principperne for det indre marked skal spille inden for kommerciel kommunikation, såvel nu som i fremtiden. Navnlig ønskes yderligere oplysninger om, hvilke aktuelle eller potentielle hindringer inden for det indre marked respondenterne er stødt på eller kan påvise. På grund af den forventede vækst i grænseoverskridende kommercielle kommunikationsaktiviteter er Kommissionen interesseret i at få kendskab til nye kommercielle kommunikationstjenester af enhver art (i form af pilotprojekter eller i markedsklar form) og hindringer af enhver art inden for det indre marked, som vil kunne opstå.

#### Andre EF-målsætninger

EF's rolle vil klart kunne komme til at ændre sig med tiden, efterhånden som grænseoverskridende kommerciel kommunikation vinder større fodfæste i forbindelse med informationssamfundets fremkomst. På baggrund af subsidiaritetsprincippet opfordrer Kommissionen til, at der fremsættes kommentarer til, hvilke konsekvenser den forventede vækst i grænseoverskridende kommunikation vil kunne få for de øvrige målsætninger i traktaten om Den Europæiske Union.

## **DEL II. VURDERING AF BEHOVET FOR EF-INITIATIVER**

### **Resumé**

Undersøgelsesresultatet tyder på, at målsætningen om et indre marked inden for kommerciel kommunikation sandsynligvis ikke opfyldes på nuværende tidspunkt. Der er forskellige årsager til, at medlemsstaternes lovforanstaltninger varierer betydeligt indbyrdes og potentielt udgør hindringer for grænseoverskridende aktiviteter. Disse kilder til forskelle vil fortsat eksistere, efterhånden som den kommercielle kommunikation breder sig ud over grænserne med informations-samfundets fremkomst. Der er risiko for, at den lovgivningsmæssige reaktion herpå bliver inkonsekvent, hvilket er forklaringen på, at der kan være behov for, at der tages et initiativ på EF-plan. Respondenterne anmodes om at tilkendegive, om de mener, at der er behov for initiativer på EF-plan eller ej.

### **ÅRSAGER TIL EKSISTERENDE ELLER NYE HINDRINGER INDEN FOR DET INDRE MARKED**

#### **De eksisterende regelsæt bygger på indbyrdes forskellige nationale retstraditioner**

Medlemsstaternes retsregler på det område, der dækkes af denne grønbog, har deres udspring i tre overordnede retsområder, nemlig konkurrencelovgivningen, forbrugerbeskyttelseslovgivningen og sårlovgivningen til beskyttelse af bredere samfundsinteresser. De forskelle, der kan konstateres i de mål, der forfølges af medlemsstaterne, afspejler til dels den forskellige vægtning af disse nationale retskilder<sup>58</sup>.

#### *i) Konkurrencelovgivningen<sup>59</sup>*

Denne lovgivning<sup>60</sup> har til formål at forhindre misbrug af den kommercielle og industrielle frihed til at konkurrere. Alle medlemsstaterne er derfor f.eks. enige om at føre kontrol med og ofte forbyde kommerciel kommunikation, der fremkalder forvirring eller er nedsættende (injurier og bagvaskelse), eller som udnytter eller underminerer konkurrenters omdømme (f.eks. misbrug af varemærker). Behandlingen af sammenlignende reklamer (der indebærer sammenligning af varer eller tjenesteydelser med de samme varer eller tjenesteydelser, der udbydes af en konkurrent) varierer derimod fra medlemsstat til medlemsstat. Der er en tendens til, at lovgivningen er mest restriktiv (ofte med forbud) i lande, hvor definitionen af "sandfærdig" eller "vildledende" er mest restriktiv.

Konkurrencelovgivningen har udviklet sig forskelligt i EF-landene, idet den enten er blevet til en bredere lov for markedsadfærd (Danmark, Finland, Sverige) eller forretningspraksis (Belgien), eller dele af den oprindelige konkurrencelovgivning er blevet udskilt for at blive udbygget uafhængigt heraf (f.eks. reklamelovgivningen i Portugal og Spanien eller forbrugerbeskyttelseslovgivningen i Grækenland). Visse medlemsstaters lovgivning tager primært udgangspunkt i konkurrenceretten. Nogle

medlemsstater er endog i færd med at skærpe lovgivningen. Sverige forsøger f.eks. for øjeblikket at genindføre konceptet med konkurrentbeskyttelse.

## ii) Forbrugerbeskyttelseslovgivningen

Dette forholdsvis nye retsområde<sup>61</sup> er ved at udvikle sig til en ny retskilde i relation til kommerciel kommunikation i nogle medlemsstater (Sverige og Grækenland). *Forbindelsen mellem dette retsområde og konkurrenceretten må ikke tabes af syne, fordi i mange tilfælde søger denne lovgivning at beskytte forbrugerne ved at regulere konkurrencen mellem producenterne og detaillisterne. Forbrugerbeskyttelseslovgivningen gælder for vildledende reklame, utilbørlig påvirkning af forbrugerne, prisunderbydning, rabatter, "gratis gaver" og tilbudsvarer. En række af disse områder er også dækket af konkurrencelovgivningen, hvilket kan føre til interessekonflikter mellem de to retsområder. F.eks. kan sammenlignende reklamer anses for at give forbrugerne nyttige oplysninger, men vil blive betragtet som uønskede af konkurrenter, der påviseligt søger at promovere mindre fordelagtige varer eller tjenesteydelser.*

## iii) Særlovgivningen til beskyttelse af bredere samfundsinteresser

Der er fremkommet visse love, der tager sigte på at beskytte samfundsinteresser snarere end den hypotetiske endelige forbrugers interesser. Lovene har et bredt sigte, selv om de også kan være produktspecifikke. De indebærer beskyttelse af fundamentale menneskerettigheder som fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention<sup>62</sup> (som f.eks. retten til tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed, retten til respekt for privatlivets fred osv.) og har derudover virkning inden for følgende områder: beskyttelse af den offentlige sundhed og sikkerhed, beskyttelse af mindreårige, beskyttelse af pluralismen i medierne, beskyttelse mod samfundsfjendtlig adfærd (som omfatter områder som smag og anstændighed og de generelle love og selvregulerende kodekser, der tager sigte på at sikre menneskets værdighed og forbyde diskrimination på basis af race, køn eller nationalitet), beskyttelse af kulturarven og den nationale åndelige arv, specielt i Grækenland (inden for rammerne af en bredt defineret forbrugerbeskyttelseslov) samt i Frankrig og Belgien, hvor der findes særlige sprogforanstaltninger. Der er blevet udarbejdet særlige produktlove med sigte på disse områder. F.eks. falder de forskellige restriktioner inden for reklamer for fødevarer, farlige produkter (f.eks. våben) og kommerciel kommunikation vedrørende lægemidler samt lægelige og paramedicinske tjenester ind under den offentlige sundhed og sikkerhed, hvilket også er tilfældet med restriktioner på tobaks- og alkoholreklamer.

## En mangfoldighed af nationale lovforanstaltninger af forskellig type og på forskellige niveauer

Hvilket retsinstrument en medlemsstat vælger afhænger såvel af dets retstradition som af dets aktuelle politiske prioriteter. Medlemsstaternes lovforanstaltninger forfølger klart vidt forskellige nationale politiske målsætninger. Disse falder for nogles vedkommende sammen med de almene hensyn, der anerkendes i EF-lovgivningen. En gennemgang af de nugældende nationale lovforanstaltninger<sup>63</sup> fører til tre konklusioner:

i) Medlemsstaterne begrundet deres lovgivningsinitiativer på forskellig vis

En og samme type foranstaltninger i forskellige medlemsstater, der regulerer den samme aktivitet, begrundes med henvisning til forskellige almene hensyn. F.eks. har foranstaltninger mod vildledende reklame berøring med en række forskellige almene hensyn: forbrugerbeskyttelse (Det Forenede Kongerige og Irland), forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder (Danmark, Frankrig, Østrig, Belgien, Luxembourg, Tyskland, Nederlandene, Grækenland), forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder og beskyttelse af forretningsmoral (Finland), forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder og beskyttelse af mindreårige (Spanien, Sverige og Italien) og forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder og beskyttelse af den offentlige sundhed (Italien). Inden for medlemsstaterne lægges der forskellig vægt på de to primære hensyn, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder; de lande, der har en stærk tradition for konkurrencelovgivning, vil være tilbøjelige til at udforme lovgivningen om vildledende reklame af hensyn til beskyttelsen af industrielle ejendomsrettigheder.

ii) Graden af restriktion afspejler hyppigt det forfulgte mål

Alt efter, hvilket mål der forfølges, varierer graden af restriktion betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. F.eks. begrundes restriktioner i sponsorering under henvisning til mange forskellige almene hensyn i medlemsstaterne. Selv om mange medlemsstater i denne forbindelse søger at beskytte pluralismen (alle lande undtagen Finland, Luxembourg, Belgien og Østrig), forfølger andre medlemsstater hensyn som f.eks. forbrugerbeskyttelse (Sverige, Finland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Belgien og Østrig), beskyttelse af mindreårige (Sverige, Det Forenede Kongerige, Irland, Italien og Spanien), beskyttelse af den offentlige sundhed (Italien, Det Forenede Kongerige, Sverige, Danmark, Tyskland, Frankrig og Nederlandene), beskyttelse af industrielle ejendomsrettigheder (Østrig, Belgien og Sverige) og beskyttelse af den offentlige moral (Det Forenede Kongerige). Selve restriktionen varierer både i anvendelsesområde og grad af restriktion. F.eks. indebærer beskyttelsen af pluralismen en bred anvendelse (f.eks. alle tv-/radioprogrammer), men en begrænset grad af restriktion (f.eks. klar og tydelig identifikation). Derimod indebærer beskyttelsen af den offentlige sundhed et snævert anvendelsesområde (f.eks. tobaks- og alkoholsponsor), men en meget høj grad af restriktion (totalforbud).

iii) Der skal tages højde for, på hvilken måde en lovforanstaltning kan have utilsigtede afsmittende virkninger på andre målsætninger

En foranstaltning, der sigter mod at opfylde ét mål, vil kunne trænge ind på og endog stride imod andre mål. Generelt set kan det derfor tænkes, at en medlemsstat, der kraftigt føler, at kommerciel kommunikation øver en utilbørlig indflydelse på forbrugernes adfærd, fastsætter strenge regler for denne aktivitet, selv om den erkender, at dette vil kunne få negative konsekvenser for konkurrencen. Den modsatte situation kan også forekomme. De nationale lovgivere skal hele tiden finde en balance mellem opfyldelsen af ét mål og de både direkte og indirekte virkninger, den pågældende lovforanstaltning vil kunne have på andre områder.

I betragtning af de forskellige retstraditioner og forskellene i de politiske prioriteter og valg kan det næppe overraske, at en kommerciel kommunikation, der krydser en landegrænse, kan komme til at stå over for et regelsæt, der er vidt forskelligt fra regelsættet i det land, hvor den kommer fra. Dette kan udgøre en hindring for de fundamentale friheder inden for det indre marked eller gøre det mindre fordelagtigt at udøve dem<sup>64</sup>.

### **Risiko for fremtidige barrierer inden for det indre marked**

Informationssamfundet vil bringe nye former for kommerciel kommunikation med sig. Som en reaktion herpå vil lovændringer kunne føre til, at det indre marked på ny fragmenteres. Eftersom disse nye former for kommerciel kommunikation formentlig vil være af tværnational karakter, vil eksisterende forskelle i regelsættene, som hidtil ikke har voldt problemer, desuden kunne blive nye barrierer på det indre marked. Også på dette felt kan der derfor være behov for en forebyggende indgriben fra EF's side.

### **TRUSLER MOD KOHÆRENSEN I EF'S LOVFORANSTALTNINGER**

Som påvist umiddelbart ovenfor er kommerciel kommunikation dækket af forskellige retlige synspunkter og en bred vifte af almene hensyn alt efter, hvilken medlemsstat der er tale om. Eftersom kommerciel kommunikation får stadig mere grænseoverskridende karakter, vil disse forskellige retstraditioner i stigende grad blive konfronteret med hinanden. Fremover vil denne konfrontation i EF-sammenhæng kunne føre til, at der øves pres for, at der tages initiativer på EF-plan, der hver især forfølger et af disse almene hensyn i isolation uden behørig hensyntagen til andre dele af den førte politik. Sådanne initiativer vil formentlig, uanset om de er lovlige eller ej, være af tvivlsom værdi i henseende til kohærens og effektivitet, specielt fordi de på ulige vis vil kunne lægge hindringer i vejen for udviklingen af kommercielle kommunikationstjenester.

F.eks. kunne det tænkes, at der af hensyn til ønsket om at forhindre, at forbrugerne udsættes for utilbørlig indflydelse (forbrugerbeskyttelse), opstod krav om at forbyde enhver form for salgspromotion og reklame for de nye online-tjenester. Eftersom udviklingen af online-tjenester i vid udstrækning forudsætter salgsfremmende aktiviteter (rabatter, tilbud osv.) og reklame, vil en betingelsesløs indvilligelse i et sådant krav om forbrugerbeskyttelse kunne få negative konsekvenser for en industripolitisk målsætning om at udvikle nye tjenester inden for informationssamfundet.

Hvis der skal være kohærens, skal alle relevante målsætninger tages i betragtning.

## Opfordring til at fremkomme med kommentarer

### Målsætninger for det indre marked

En analyse af kilderne til og arten af de nationale love sammenholdt med en erkendelse af kommerciel kommunikations stadig mere grænseoverskridende karakter afslører, hvorfor det indre marked på dette område i nogle situationer ikke fungerer optimalt. Hvis der ikke er en fælles opfattelse af, hvilken rolle kommerciel kommunikation skal spille, vil dette problem blive værre med fremkomsten af informationssamfundet. Kommissionen drager derfor den konklusion, at den må gribe ind på dette område. Synspunkter vedrørende denne konklusion udbedes i lyset af redegørelsen ovenfor.

### Andre målsætninger

Det er Kommissionens opfattelse, at udviklingen inden for grænseoverskridende kommerciel kommunikation og de forskellige nationale prioriteter i lovreguleringen vil lægge et stigende pres på Kommissionen for på grundlag af subsidiaritetsprincippet at gribe ind for at tilgodese de øvrige målsætninger, hvor den har kompetence. For at sikre en overordnet sammenhæng i tiltagene på dette område er det igen Kommissionens opfattelse, at den må tage skridt til at sikre, at der er sammenhæng i den overordnede politik. Respondenterne bedes tilkendegive deres holdning til behovet for indgriben fra EF's side inden for de øvrige områder af EF's politik, der er omtalt i dette afsnit.

## **DEL III. VURDERING AF DE KONKRETE EF-INDSATSOMRÅDER**

### **Resumé**

En foreløbig komparativ analyse af de forskelle i retsforskrifterne, der eventuelt frembyder problemer for det indre marked, tyder på, at hvis der skal tages EF-initiativer, skal disse tages på ad hoc-basis på grundlag af en grundig vurdering af foranstaltningens proportionalitet. Der skal opstilles en liste over prioriterede områder, hvor der skal sættes ind, og der skal tages skridt til at forhindre, at der opstår nye barrierer, specielt i kølvandet på informationsfundet.

### **FORELØBIG ANALYSE**

Den retlige analyse og undersøgelsesresultatet viser, at en række lovforanstaltninger, der vedrører bestemte typer kommerciel kommunikation, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat efter især typen og graden af restriktion. Lovforanstaltningerne rækker fra totalforbud via begrænsede forbud til ingen forbud overhovedet. Denne uensartethed og de problemer i forbindelse med det indre marked, som dette vil kunne give anledning til, illustreres bedst af nedenstående foreløbige analyse af hovedtyperne af forbud og/eller restriktioner inden for kommercielle kommunikationstjenester.

Kommissionen ønsker at understrege, at formålet med denne foreløbige analyse er at give en generel beskrivelse af de gældende lovrammer inden for EF og de problemer, de implicerede parter mener disse frembyder. Derved ønsker Kommissionen at give stødet til en debat og tilskynde respondenterne til at give yderligere synspunkter og information, der kan hjælpe den med at rette fokus mod de største problemområder. Undersøgelsesresultatet foregriber på ingen måde Kommissionens holdning til spørgsmålet om, hvorvidt de konstaterede hindringer er restriktioner i artikel 59's forstand, eller hvorvidt de er en overtrædelse af sidstnævnte. Det er først, når Kommissionen har modtaget svarene på grønbogen, at den vil være i stand til at bedømme i hvert enkelt sag, om der er tale om hindringer for funktionsmåden af området uden grænser, om hindringerne er forenelige med traktaten, og om der er behov for afledt ret med enten EF-traktatens artikel 30 eller 59 som retsgrundlag til at korrigere restriktionerne.

I den foreløbige analyse nedenfor tages der ligeledes behørigt hensyn til EF's afledte ret i form af gældende og/eller foreslåede direktiver. Også her skal det bemærkes, at respondenternes synspunkter i denne fase af høringsprocessen står for deres egen regning og ikke Kommissionens.

#### *i) Vildledende reklame*

De store forskelle mellem de nationale lovforanstaltninger på dette område fremgår af direktivet om vildledende reklame<sup>65</sup>. Der er stadig visse forskelle mellem medlemsstaterne, hvilket til en vis grad har sin forklaring i direktivets minimale harmonisering eller dets definition af "vildledende", der efter nogles respondents opfattelse er

upræcis. Men de forskellige grader af restriktion kommer også af de forskellige nationale definitioner af "vildledende". I medlemsstater, hvor der benyttes en snæver definition, kan der være forbud mod reklamer, som i andre medlemsstater betragtes som informativ reklame. Undersøgelsesresultatet viser, at disse definitionsforskelle mellem en række medlemsstater skaber reelle barrierer for den frie udveksling af reklametjenester.

De regler, der fastsættes for at regulere de liberale erhvervs reklame (f.eks. advokater og læger), tager sigte på at beskytte forbrugerne mod vildledning. Disse regler strækker sig fra et totalforbud mod reklame, ofte selvpålagt, f.eks. i Det Forenede Kongerige over for procederende advokater<sup>66</sup> og i Belgien, til begrænsede restriktioner i andre lande som Frankrig, hvor advokatsammenslutningerne forbyder enkeltpersoner at reklamere, men ikke professionen som helhed. Respondenterne i undersøgelsen hævder, at sådanne forskelle udgør en hindring for grænseoverskridende kommerciel kommunikation. Dette problem vil blive mere markant i takt med, at mulighederne for at tilbyde disse tjenester på afstand øges med informationssamfundets fremkomst.

Utallige brugere af kommerciel kommunikation klager desuden over, at de ikke må benytte sammenlignende reklamer i visse medlemsstater og derfor er nødsaget til fuldstændig at omlægge deres kommercielle kommunikationskampagner i disse lande. Denne klage gælder primært Tyskland, Belgien, Frankrig og Nederlandene. I denne forbindelse har Kommissionen foreslået, at sammenlignende reklamer skal være tilladt, forudsat at de bygger på objektive sammenligninger, der ikke benyttes til vanærende omtale af en konkurrents varemærke eller omdømme<sup>67</sup>. Der blev i november 1995 nået politisk enighed i Rådet om dette direktivforslag, og det ventes, at Rådet meget snart fastlægger en formel fælles holdning.

#### ii) Prisreklame: rabatter, underbydning osv.

Dette område er præget af meget store forskelle i graden af restriktion. F.eks. må ifølge den tyske rabatlov ("Gesetz über Preisnachlässe" (RabattG)) kontantrabatter til den endelige forbruger højst være på 3%, og der er også restriktioner på reklame for specialtilbud. Østrig, Belgien og Italien har også forholdsvis strenge ordninger (ofte begrænsede forbud), mens Frankrig kun har begrænsede restriktioner. De andre medlemsstater tillader generelt prisreklame, som dog er underlagt restriktioner, der knytter sig til de generelle bestemmelser om vildledende reklame og bestemmelserne til bekæmpelse af konkurrencebegrænsende adfærd som dumping. De skandinaviske lande, hvis retstradition i langt højere grad knytter sig til forbrugerbeskyttelse end til bekæmpelse af konkurrencebegrænsning, er tilbøjelige til at tilskynde til denne form for reklame. F.eks. tilskynder den svenske lovgivning til sammenlignende prisreklame mellem detaillisterne.

En stor del af respondenterne fandt, at de gældende foranstaltninger var så uensartede, at de effektivt satte en stopper for enhver form for grænseoverskridende kampagne ved brug af denne teknik. Der blev givet en række konkrete eksempler, f.eks. de uhyre detaljerede og indbyrdes forskellige retsfor skrifter om rabatkuponer og rabatter i Grækenland, Portugal, Spanien og Italien, og det reelle forbud mod "tag tre, betal for to"-kampagner i lande med meget lave værdigrænser, f.eks. Tyskland og Danmark.

### *iii) Påtrængende reklame: telefonsalg/postomdelt reklame*

Foranstaltningerne over for "cold calling" (uopfordret telefonsalg) varierer i graden af restriktion fra ingen særlige foranstaltninger (Spanien) via begrænsede forbud (f.eks. i Danmark, hvor "cold calling" kun er tilladt for bøger, abonnementer på aviser og tidskrifter og forsikringskontrakter, selv om de ordrer, der følger deraf, ikke er juridisk bindende) til totalforbud (f.eks. i Tyskland, hvor uopfordret telefonsalg ikke er tilladt, selv om en person forinden underrettes skriftligt). Hvad direkte markedsføring angår, har Nederlandene (via en selvregulerende kodeks) og Italien de mest restriktive regler (ofte forbud). Rådet har for nylig fastlagt en fælles holdning om et direktivforslag om fjernsalg<sup>68</sup>, der harmoniserer bestemmelserne om forbrugerbeskyttelse for at bane vejen for udvikling af grænseoverskridende fjernsalgsteknik. Medlemsstaterne kan dog anvende strengere bestemmelser af hensyn til forbrugerbeskyttelsen. Et andet relevant direktiv om databeskyttelse er for nylig blevet vedtaget af Rådet<sup>69</sup>. *Det tillader fri udveksling af personoplysninger, hvilket er af afgørende betydning, hvis de direkte markedsføringsaktiviteter i Europa skal fungere effektivt på basis af et sæt af fælles regler, der beskytter privatlivets fred for den enkelte. Specielt garanteres den enkelte ret til at frabede sig, at oplysninger vedrørende vedkommende selv benyttes i markedsføringsøjemed.*

*Respondenterne i undersøgelsen pegede specifikt på problemet med indbyrdes afvigende retsregler, som de hævdede udgjorde en alvorlig hindring for en effektiv grænseoverskridende direkte markedsføring. Forbrugerinteresser fremhævede problemerne i forbindelse med direkte markedsføringstilbud, der ikke hidrører fra hjemlandet.*

### *iv) Påtrængende reklame: promotiongaver/-tilbud og priskonkurrencer*

Retsreglerne vedrørende promotiongaver og -tilbud afviger også kraftigt i form og restriktiv virkning. I Tyskland er denne praksis underlagt strenge restriktioner. I Frankrig er "gratis" gaver forbudt; kuponreklame (f.eks. tilbud af typen "nedslag i prisen ved næste køb") er underkastet mindre restriktive regler. I Belgien er alle former for betinget salg forbudt (f.eks. muligheden for at købe en vare eller en tjenesteydelse til nedsat pris efter at have givet tilsagn om fremtidige køb), hvorimod sådanne tilbud i Nederlandene (via en selvregulerende kodeks) er tilladt, dog med restriktioner<sup>70</sup>. Danmark har tilsvarende bestemmelser, hvor der stilles krav om, at promotionstilbud skal have en lav værdi, og at gaven skal have nær tilknytning til det købte produkt (som i den nederlandske ordning<sup>71</sup>), selv om kuponreklame er tilladt. *Sverige og Finland har mindre restriktive regler på dette område, selv om der findes restriktioner over for alkohol.*

*De øvrige medlemsstater har en mere liberal holdning til salgspromotion, men alligevel findes der særprægede ordninger, som f.eks. a) den måde, hvorpå alle former for salgspromotion i Italien skal godkendes af finansministeriet, og b) de særregler, der findes i Det Forenede Kongerige om rabatmærker/-kuponer.*

*Ligesom med hensyn til promotionstilbud synes der at være betydelige forskelle med hensyn til priskonkurrencer. Disse strækker sig fra brede forbud i f.eks. Danmark,*

*Belgien og Finland, hvor spil baseret på rent held (lotterier) generelt er forbudt, via forbud mod lotterier uden statslig tilladelse (f.eks. i Nederlandene og Italien, hvor finansministeriet skal underrettes, inden et lotteri sættes i gang) til begrænsede forbud som f.eks. forbud mod spil, der involverer indsatser eller kræver køb for at kunne deltage (f.eks. Frankrig og Tyskland). Af andre detailrestriktioner kan nævnes restriktioner på arten og værdien af præmier<sup>72</sup>. Undersøgelsesresultatet for begge type aktiviteter pegede på de meget betydelige forskelle i retsfor skrifterne i EF-landene og på, at der var opstået barrierer. Klagerne i detailkommentarerne var enige om, at det er umuligt at arrangere nogen som helst form for konkurrence på tværs af grænserne, fordi reglerne vedrørende præmier og lotterier er så detaljerede og forskelligartede.*

#### *v) Generelle restriktioner på medierne og formidlerne*

Restriktionerne inden for tv-reklame varierer betydeligt lige fra ingen reklame (f.eks. BBC i Det Forenede Kongerige) til reklamemonopol (i Flandern i Belgien og i Danmark) via situationen i de medlemsstater (f.eks. Grækenland og Portugal), der har overtaget bestemmelserne i direktivet "Fjernsyn uden grænser"<sup>73</sup>, dvs. reklamespot højst 15% pr. dag og 20% pr. time. Direktivet opstiller en minimumsharmoniseringsklausul, der giver medlemsstaterne tilladelse til at anvende strengere eller mere detaljerede regler for de tv-selskaber, der hører under deres område. For tv-selskaberne har direktivet den fordel, at det sikrer, at de kun skal opfylde de reklamebestemmelser, der gælder i den medlemsstat, hvor de er etableret. Det fremgår dog klart af undersøgelsesresultatet, at strengere regler i medlemsstaterne anses for at skabe hindringer for den frie udveksling af audiovisuelle reklamer.

Respondenterne i undersøgelsen, som repræsenterede en bred vifte af interessegrupper, fremdrog både specifikke og generelle spørgsmål. Generelt blev forskellene i den nationale praksis anset for at være problematisk, og visse lande blev kritiseret for at være for restriktive. Restriktioner i udbuddet, specielt bestemte monopolsituationer, blev kritiseret (f.eks. i Danmark og i Flandern i Belgien). De uhyre store forskelle mellem den tilladte reklametid blev anset for at medføre problemer i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af grænseoverskridende salgskampagner i medierne. Åbenlyse restriktioner på salget af transmissionstid til "overspill"-markeder i nabolande (dvs. lande, som signalet naturligt kan opfanges i eller videretransmitteres i via kabel) blev anset for at være et lovgivningsmæssigt problem. Operatører af teleindkøbstjenester kritiserede, at deres programmer blev klassificeret som reklame. Tilsvarende rejste producenterne af "infomercials" (korte salgsfremmende produktpræsentationer) indvendinger mod det forhold, at tv-selskaberne ikke må sælge dem "downtime" (dvs. programperioder, hvor der enten vises prøvebillede, eller som har meget lave seertal), fordi "infomercials" klassificeres som reklame. Der blev specielt rejst kritik af restriktioner, specielt i Frankrig, der forhindrer bestemte sektorer i at benytte tv-reklamer.

#### *vi) Generelle sponsoreringsrestriktioner*

Restriktioner af denne art findes på både tv-sponsorering og sponsorering af begivenheder. Restriktionerne på dette område er ofte detaljerede, og der er store forskelle mellem medlemsstaterne. Aspekter af sponsorering, der er underlagt stærkt restriktive bestemmelser (eller ofte forbud) i nogle lande, behandles i andre som spørgsmål, der ikke kræver lovregulering overhovedet. Forskellene er lige så store som inden for det gældende skattesystem. Direktivet "Fjernsyn uden grænser" indeholder visse betingelser for sponsorering af tv-programmer (artikel 17), som i mange tilfælde er blevet suppleret af medlemsstaterne med enten lovgivning eller en selvregulerende kodeks.

Respondenterne i undersøgelsen var bekymret over mangelen på information om de relevante kodekser og love, ikke mindst i betragtning af de betydelige forskelle i retsfor skrifterne. Den generelle holdning var, at selv om visse retsfor skrifter var nødvendige, skabte de indbyrdes forskellige og undertiden diametralt modsatte retsregler problemer. Med hensyn til sponsorering af begivenheder blev Nederlandene fremdraget som et land med restriktive retsregler (ofte er sådan sponsorering reelt forbudt), mens Det Forenede Kongerige og Danmark inden for tv-programmer blev anset for at være restriktive.

#### *vii) Produktrestriktioner: tobaksreklamer*

Særlig restriktive regler blev konstateret i Frankrig, som kun tillader reklamer på salgsstedet og forbyder enhver henvisning til handelsmærker/varemærker inden for andre produkt- og tjenesteydelseskategorier, Finland, som kun tillader reklamer i udenlandske publikationer, der ikke specifikt handler om tobaksrelaterede emner, Italien, som kun tillader henvisninger til handelsmærker/varemærker, hvis de benyttes til at fremme andre serier af produkter eller tjenesteydelser, og Sverige og Irland, der kun tillader reklamer i bestemte publikationer.

Alle medlemsstater har et forbud mod tv-<sup>74</sup> og radioreklamer (undtagen Spanien og Det Forenede Kongerige, hvor radioreklamer er tilladt). Tv-sponsorering er også forbudt i alle medlemsstater. Der findes også et forbud mod radiosponsorering i de fleste medlemsstater.

Retsreglerne for pressen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I Belgien findes et målrettet forbud mod sådanne reklamer i børnepublikationer. I Tyskland findes der en mere generel bestemmelse, der forbyder enhver form for tobaksreklamer, der vil kunne tilskynde børn til at ryge. Tilsvarende må børnepublikationer i Det Forenede Kongerige ikke indeholde tobaksreklamer, og der findes frivillige aftaler om begrænsning af udendørsreklamer i kvarterer i nærheden af f.eks. skoler. De fleste lande har desuden strenge restriktioner på, hvad tilladte reklamer må indeholde.

Et kommissionsforslag<sup>75</sup> om at harmonisere den nationale praksis på dette område ved at forbyde enhver form for direkte og indirekte tobaksreklamer er for øjeblikket til drøftelse i Rådet.

Respondenterne i undersøgelsen bestred ikke behovet for kontrol, men satte spørgsmålstegn ved de omsiggribende restriktioner på medier og former for direkte

markedsføring, der ikke har unge mennesker som målgruppe. Nogle respondenter kritiserede især den brede definition af "indirekte reklamer", der, fordi den omfatter mærkediversificering, forhindrer brug af mærker med international licens til at lancere nye varer og tjenesteydelser, der ikke er tobaksvarer.

viii) Produktrestriktioner: alkoholreklamer

Landene kan på dette felt opdeles i tre grupper.

Den *første gruppe* omfatter landene med strenge retsregler. I Sverige og Finland må der ikke reklameres for spiritus og stærkt øl i tidsskrifter eller på radio og tv. Der må reklameres for klasse II-øl (letøl)<sup>76</sup> på tryk, men ikke i de audiovisuelle medier. Direkte reklamer og udendørsreklamer er forbudt. I Danmark er sådanne reklamer kun tilladt i pressen. Desuden findes der restriktive regler i Frankrig og Østrig.

En *anden gruppe* af medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Spanien og Portugal) lægger strenge restriktioner (ofte forbud, der enten er pålagte eller frivillige) på tv-spiritusreklamers (i Nederlandene omfatter dette alle alkoholholdige drikkevarer) indhold og form. Disse restriktioner er dog mindre restriktive end dem, der gælder i den første gruppe af medlemsstater. (Det Forenede Kongerige har for nylig ophævet det frivillige forbud mod spiritusreklamer på tv).

Endelig tillader en *tredje gruppe* af medlemsstater generelt alkoholreklamer, men dog på visse betingelser (vedrørende reklamernes indhold eller deres målgruppe).

Ved artikel 15 i direktiv 89/552 blev reglerne om tv-reklamer for alkoholholdige drikkevarer harmoniseret. I en rådsresolution<sup>77</sup> blev alle berørte parter opfordret til at fremkomme med deres synspunkter om, hvordan forskellene inden for de øvrige medier kunne mindskes. Amsterdam-gruppen<sup>78</sup> reagerede herpå ved at slå til lyd for et øget samarbejde via selvregulering.

*Mange af respondenterne i undersøgelsen udtrykte bekymring over, i hvor høj grad disse forskelle skaber nye barrierer. Holdningen var, at det retligt set ville være at spille hasard at iværksætte en reklamekampagne på tværs af grænserne under de nuværende forhold. Der blev især rettet kritik mod reglerne vedrørende spiritus i de audiovisuelle medier, som blev beskyldt for at fremkalde en priskonkurrence, der favoriserede nationale spiritusmærker, der sælges under eget mærke. Der blev også udtrykt bekymring over de omsiggribende restriktioner; en række radioselskaber fremførte, at restriktionerne på ølreklamer i Tyskland kunne reducere deres samlede reklameindtægter med 10%. Restriktionernes virkning for sportssponsorering blev også rejst i forbindelse med forbud i Frankrig og Nederlandene.*

ix) Produktrestriktioner: reklamer med børn som målgruppe

De strengeste retsregler er de svenske regler (hvor reklamer i og sponsorering af programmer, der henvender sig til børn under 12 år, er forbudt) og de græske regler (hvor tv-reklamer for legetøj er forbudt mellem kl. 07.00 og 22.00). Generelt findes der særlige (ofte indbyrdes forskellige) retsregler til sikring af, at børn ikke udsættes

for overdreven påvirkning fra reklamer (primært med hensyn til indholdet og standarden i sådanne reklamer). Der findes også bestemmelser vedrørende sponsorering af sportsbegivenheder. På EF-plan er reglerne for tv-reklamer ved artikel 16 i direktivet "Fjernsyn uden grænser" koordineret i tilstrækkelig grad til at sikre fri udveksling af tv-programmer.

Undersøgelsesresultatet var generelt en understregning af forskellene mellem medlemsstaterne og af de problemer, der opstår ved at benytte metoden med lokal "copy clearance" af denne type reklamer. Der blev rejst forskellige specifikke problemer i forbindelse med forbud mod legetøjsreklamer generelt og forbud mod bestemte typer legetøj (i Tyskland og Danmark). Der blev udtrykt bekymring over den måde, hvorpå sådanne restriktioner reducerer sponsorerings- og reklameindtægterne i forbindelse med børneprogrammer, og også over de heraf følgende restriktioner på brugen af salgspromotion (merchandising).

#### x) Produktrestriktioner: fødevarereklamer

Ingen af medlemsstaterne forbyder reklamer af denne art, men der er store forskelle i kompleksiteten af de kodekser og love, der regulerer indholdet af disse reklamer, specielt vedrørende klager. Visse forskelle er særligt interessante, hvoraf én er visse medlemsstaters udvidelse af etiketteringsreglerne til at gælde for reklamer (især Tyskland, Østrig, Det Forenede Kongerige, Irland og Nederlandene), og en anden er andre medlemsstaters begrænsning af etiketteringsreglerne til kun at gælde for oplysningerne på indpakningen (dvs. de restriktioner, der kun vedrører emballeringen af varer). Disse lande har undertiden strenge indholdsbestemmelser; f.eks. er henvisninger i sådanne reklamer i Belgien til sundheds-/sygdomsforhold forbudt.

EF-lovgivningen på dette område omfatter direktivet om mærkning af, præsentationsmåder for og reklame for levnedsmidler<sup>79</sup>. Harmoniseringen er dog begrænset i omfang, fordi artikel 15 i direktivet gør det klart, at retsakten kun gælder for nationale regler om etikettering og præsentation og på trods af titlen ikke for bestemmelserne om kommerciel kommunikation. Rådets direktiv om modermælkserstatninger og tilskudsblandinger til spædbørn og småbørn<sup>80</sup> *indeholder en minimumsklausul i forhold til bestemmelser vedtaget af medlemsstaterne vedrørende reklame for sådanne produkter. Undersøgelsesresultatet pegede tydeligt på de barrierer, der opstår som følge af diverse restriktioner på levnedsmidler til spædbørn generelt.*

*Af konkrete problemer, der blev fremhævet i svarene, kan nævnes: de retsregler, der kræver det samme informationsindhold på indpakningen i forbindelse med kommerciel kommunikation (respondenterne pegede på, at dette forhindrer brug af ét og samme visuelle materiale i grænseoverskridende kampagner), problemerne i forbindelse med de meget forskelligartede selvregulerende kodekser og love, der findes for levnedsmidler til spædbørn, samt de meget betydelige forskelle inden for reklamer for sukkervarer (hvor der f.eks. stilles krav om, at der skal vises supplerende billeder af tandbørster, hvilket indebærer, at der skal fremstilles en særskilt tv-reklame for det pågældende land).*

#### xi) Produktrestriktioner: lægemiddelreklamer

De nationale restriktive regler på dette område er komplekse, men der er dog visse lighedspunkter. En gruppe af medlemsstater forbyder reklamer i de audiovisuelle medier for ikke-receptpligtig medicin (bl.a. Belgien og Danmark), en anden gruppe kræver forhånds anmeldelse af reklamer for ikke-receptpligtig medicin (Sverige, Italien og Frankrig), mens en tredje gruppe forbyder salgspromotion for disse produkter (bl.a. Belgien og Frankrig). Respondenterne klagede over, at eftersom listerne over receptpligtig medicin og listerne over medicin, der er omfattet af de nationale sygesikringsordninger, ikke er de samme fra én medlemsstat til en anden, er det kun muligt at reklamere på europæisk plan for de typer ikke-receptpligtig medicin, der hverken står opført på den ene eller den anden af disse lister. Desuden var der problemer med oplysningerne i de indlagte oplysningssedler (advarsler om produktet), som varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Spanien og Tyskland sagdes at stille strenge krav, der forøger varigheden af tv-reklamer med 25%. Medierespondenterne mente desuden, at disse restriktioner afholder potentielle annoncører fra at reklamere. Den tid, der kræves til "copy clearance", blev også fremhævet som et problem. Nogle medlemsstaters forbud mod brug af paraplyvaremærker (disse er virksomheds- eller produkttypemærker, som anvendes på både ikke-receptpligtig og receptpligtig medicin) blev kritiseret, fordi det indebærer en forpligtelse til at lancere et fuldstændig nyt varemærke (hvilket medfører store udgifter).

Direktivet om reklamer for humanmedicinske lægemidler<sup>81</sup> harmoniserer dette område ved at forbyde reklamer for receptpligtig medicin og medicin, der indeholder psykotropiske og narkotiske stoffer. Medlemsstaterne må forbyde reklamer for medicin, der refunderes under den statslige sygesikringsordning. Reklamer for ikke-receptpligtig medicin er betinget af, at det pågældende produkt har fået markedstilladelse. Der må kun reklameres for receptpligtig medicin i medier, der henvender sig til ansatte i sundhedssektoren, hvorimod der gerne, dog på visse strenge betingelser, må reklameres for ikke-receptpligtig medicin. Reglerne for tv-reklamer er ved artikel 14 i direktivet "Fjernsyn uden grænser" koordineret i tilstrækkelig grad til at sikre fri udveksling af tv-programmer.

### *xii) Produktrestriktioner: reklamer for finansielle tjenesteydelser*

Selv om retsreglerne på dette område generelt er restriktive, er der store forskelle mellem medlemsstaterne. F.eks. er der stor forskel på, hvor detaljerede oplysninger der skal gives i forbindelse med finansielle tjenesteydelser. Bestemmelserne herom er ekstremt detaljerede og findes både i love og selvregulerende kodekser. EF-lovgivningen beskæftiger sig primært med retten til at oprette filialer og tilbyde tjenesteydelser i andre medlemsstater. Direktiverne på dette område giver imidlertid medlemsstaterne lov til at anvende deres indbyrdes forskellige nationale regler på sådanne selskabers kommercielle kommunikation, hvis dette er begrundet i "almene hensyn" (f.eks. artikel 41 i både tredje livsforsikringsdirektiv<sup>82</sup> og tredje skadesforsikringsdirektiv<sup>83</sup>, artikel 44, stk. 2, i Rådets direktiv om samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om kollektive investeringsinstitutter (UCITS)<sup>84</sup> og artikel 21, stk. 1, i andet bankdirektiv<sup>85</sup>).

Af undersøgelsesresultatet fremgår det klart, at forskellene mellem retsreglerne er til hinder for udviklingen af grænseoverskridende kommercielle kommunikationstjenester. "Copy clearance" (forhåndskontrol af avis- og tv-reklamer) kræves i nogle medlemsstater (f.eks. kræves der i Italien forhåndsgodkendelse fra det italienske finanstillsyn (CONSOB) af reklamer for investeringer, herunder reklamer for finansielle produkter, og i Det Forenede Kongerige er det en overtrædelse af Financial Services Act fra 1986 at udsende en reklame for investeringer, der ikke er blevet godkendt af en hertil autoriseret person) og ikke i andre. Det blev fremhævet, at de indviklede detaljer i de relevante love og kodekser gør det vanskeligt at fortolke dem og fører til manglende overensstemmelse i den holdning, der indtages i specifikke sager. Dette medfører, hævdedes det, en betydelig mangel på retssikkerhed med hensyn til, hvad man kan tillade sig, og hvad man ikke kan tillade sig på dette felt.

### xiii) Restriktioner i kommerciel kommunikation af hensyn til beskyttelse af samfundsværdier

Dette område dækker så forskellige emner som politiske reklamer og smag og sædelighed. Både graden af restriktion og selve retsreglerne varierer enormt fra medlemsstat til medlemsstat på dette område. F.eks. er politiske reklamer i Det Forenede Kongerige forbudt i de audiovisuelle medier (dette gælder både for annoncørerne og reklameindholdet). Forbuddet udspringer af en selvregulerende kodeks. Den gælder dog ikke for pressen og udendørsreklamer. I Finland er politiske reklamer derimod tilladt på tv. Artikel 12 i direktivet "Fjernsyn uden grænser" (89/552/EF) blev anset for at indeholde hovedlinjerne i de regler, der er generelt accepteret i medlemsstaterne af de berørte kredse. Det blev derfor ikke anset for nødvendigt at forbyde reklamer inden for en bestemt sektor eller et bestemt emneområde (ud over tobak og receptpligtig medicin), men snarere at benytte sig af kontrol af reklamernes indhold og standard.

Respondenterne i undersøgelsen dækkede mange forskellige emner. Hvad *kønsdiskrimination* angår, er brugen af kvindekroppen i reklamer underlagt en streng kontrol i visse medlemsstater (f.eks. i Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Spanien og Danmark). Hvad angår *hygiejneartikler og svangerskabsforebyggende midler*, varierer restriktionerne med hensyn til visningen af produktet og den tidsmæssige placering af sådanne reklamer. *Politiske reklamer* er underlagt streng kontrol i de audiovisuelle medier i relation til de politiske partier. Respondenterne rejste dog spørgsmålet om den vide fortolkning i nogle medlemsstater af, hvad der forstås ved "politiske" reklamer, som forhindrede velgørende foreninger og pressionsgrupper i at reklamere (f.eks. i Det Forenede Kongerige og Tyskland). Hvad angår *beskyttelsen af de etiske regler inden for kommerciel kommunikation*, udtrykte respondenterne bekymring over, at visse bestemmelser (især selvregulerende kodekser) med hensyn til smag og sædelighed i den praktiske anvendelse tog sigte på andre målsætninger, nemlig den kommercielle kommunikationssektors (især reklamebranchens) "gode omdømme" eller "image". Dette, følte man, gjorde reglerne så forskellige fra land til land, at det blev vanskeligt at gennemføre grænseoverskridende kampagner. Forskellen mellem reglerne for PR-virksomhed blev fremdraget, selv om der er enighed blandt de nationale faglige PR-sammenslutninger om en fælles international kodeks. Af hensyn til *sprog-/kulturbeskyttelse* blev det fremhævet, at visse medlemsstater pålægger

sprogrestriktioner, som skaber barrierer inden for det indre marked (især Belgien og Frankrig).

Hovedkonklusionen på denne foreløbige analyse er, at *der er en voksende divergens mellem visse medlemsstater i den måde, hvorpå de udbygger deres nationale retsregler.* Den har vist, hvordan medlemsstaterne i deres regler for kommerciel kommunikation forfølger en lang række forskellige målsætninger, der bygger på metoder, der ikke helt stemmer overens med eller direkte strider mod de metoder, der benyttes i andre lande. Dette giver anledning til forskellige typer retsregler og forskellige grader af restriktion, og lovene og kodekserne vil kunne anvendes på en sådan måde, at de hindrer grænseoverskridende kommerciel kommunikation.

### **BEHOVET FOR YDERLIGERE ANALYSE AF DE POTENTIELLE RETLIGE HINDRINGER**

Hvilken virkning har de betydelige variationer mellem medlemsstaternes retsregler vedrørende kommerciel kommunikation på det indre markeds funktion? Rent nationale restriktioner er ikke i sig selv af interesse. Det, der er af interesse, er snarere anvendelsen af disse restriktioner på tjenesteydelser, der har deres oprindelse i andre medlemsstater. En indgriben fra EF's side kunne tage udgangspunkt i at sikre anvendelse af den gældende EF-ret, der garanterer fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser inden for det indre marked. Alternativt kunne en indgriben fra EF's side omfatte en harmonisering dér, hvor restriktionerne er begrundede og derfor skaber retlige barrierer inden for området uden indre grænser.

Den foreløbige analyse af bestemmelserne tyder på, at potentielle barrierer inden for det indre marked opstår på grund af ikke-diskriminerende retsregler snarere end nationalitetsbegrundede diskriminerende retsregler. For så vidt som sådanne retsregler giver anledning til hindringer for den frie bevægelighed, afhænger deres forenelighed med det indre marked hovedsagelig af arten af de målsætninger, de søger at opfylde, og proportionaliteten i de formodede restriktioner. Eftersom sådanne retsregler primært tager sigte på at tilgodese almene hensyn, vil en vurdering af behovet for indgriben fra EF's side normalt være baseret på proportionalitetsprincippet. Viften af muligheder for indgriben er imidlertid meget bred, og proportionalitetsvurderingen må derfor ske separat i hver sag for sig.

To fælles EF-initiativer vil dog være påkrævet som en hjælp i denne kasuistiske metode. For det første vil det være nyttigt med overordnede regler, der vil kunne danne grundlaget for vurderingen af proportionaliteten i retsreglerne inden for kommerciel kommunikation. Del IV indeholder et forslag til sådanne overordnede regler. For det andet vil det være nyttigt med en mere tilbunds gående analyse af, hvilke typer retsregler der kan give anledning til proportionalitetsproblemer.

På grundlag af den foreløbige analyse skal følgende tre typer af nationale retsregler være inkluderet i denne analyse:

#### **Kategori I: Lovforbud**

Visse medlemsstater forbyder bestemte typer af eller et bestemt indhold i kommerciel kommunikation, som er tilladt i andre. Sådanne retsregler kan medføre et proportionalitetsproblem, hvis de anvendes på tjenesteydelser fra en anden medlemsstat. Lovforbud kan omfatte:

- Retsregler, der *forbyder brug af rabatter, loyalitetspræmier og andre prisnedslag* i kommerciel kommunikation. Der er her tale om introduktionstilbud eller andre salgsfremmende tilbud (f.eks. 10% rabat), pakketilbud (f.eks. "tag tre, betal for to"-tilbud) eller loyalitetstilbud (hvorved gentagne køb giver forbrugeren mulighed for at opnå et prisnedslag (f.eks. ved brug af rabatkuponer) på senere køb).
- Retsregler, der *forbyder brug af tilbudsgaver*. Dette er "gratis gaver", der gives ved køb af en vare eller uafhængigt heraf.
- Retsregler, der *forbyder radio- og tv-selskaber at sælge "overspill"-publikum* til mediekøbere og annoncører. Denne type forbud findes i radio-/tv-sendetilladelsesprocedurerne og gælder for "overspill"-publikum, som er lyttere og seere på nabomarkeder, der ligger inden for en udsendelses dækningsområde eller kan nås gennem videreudsendelse via et kabelnet.
- Retsregler, der *forbyder bestemte kategorier af annoncørers brug af bestemte medier* med det formål at bevare pluralismen i medierne. Disse retsregler har typisk til formål at dirigere en vis del af reklameindtægterne væk fra tv og over på andre medier, f.eks. den regionale presse.
- Retsforskrifter, der fører til *forbud mod brug af kommerciel kommunikation i de liberale erhverv*.
- Retsregler, der *forbyder reklamer på teleindkøbskanaler eller online-tjenester* af hensyn til beskyttelsen af pluralismen. Disse tager typisk sigte på at sikre, at tv-reklameindtægterne ikke berøres negativt heraf.
- Retsregler, der *forbyder brug af fremmedsprog* i kommerciel kommunikation.

## **Kategori II: Horisontale lovrestriktioner**

Nogle medlemsstater har valgt at lægge strenge begrænsninger på generelle former for kommerciel kommunikation. Disse omfatter bl.a.:

- Retsregler, der *begrænser brugen af rabatter, loyalitetspræmier og andre prisnedslag* i kommerciel kommunikation.
- Retsregler, der *begrænser værdien og arten af tilbudsgaver*.
- Retsregler, der *begrænser børnereklamer*.

- Retsregler, der *begrænser indholdet af teleindkøbs- eller online-tjenester* af hensyn til beskyttelsen af pluralismen.
- Retsregler for mediekøb, der *begrænser mulighederne for grænseoverskridende mediekøb.*
- Retsregler om vildledende reklame, der *begrænser sammenlignende reklame.*
- Retsregler, der *begrænser brugen af mærkediversificering.*
- Retsregler (på andre områder end skatteområdet), der *begrænser sponsorering af både begivenheder og audiovisuelle programmer.*

### **Kategori III: Specifikke lovrestriktioner**

En række medlemsstater har anvendt strenge begrænsninger på kommerciel kommunikation, der er relateret til bestemte sektorer eller bestemte produkter/tjenesteydelser.

- Retsregler, der *begrænser de liberale erhvervs reklamer*, hvilket vil kunne lægge en alvorlig dæmper på disse, specielt ved brug af de nye online-teknikker, der udvikles i forbindelse med informationssamfundet.
- Retsregler, der *begrænser reklamer for ikke-receptpligtig medicin.* Disse regler synes i nogle tilfælde at forhindre, at paraplyvaremærker kan udnyttes effektivt på tværs af grænserne. \*
- Retsregler, der *begrænser alkoholreklamer.*
- Retsregler, der *begrænser kommerciel kommunikation vedrørende levnedsmidler til spædbørn bortset fra modermælkserstatninger og tilskudsblandinger.*
- Retsregler, der *begrænser kommerciel kommunikation i tilknytning til tv-reklamer for detaillister.*
- Retsregler, der *begrænser brugen af kommerciel kommunikation inden for finansielle tjenesteydelser.*

### **BEHOVET FOR ET INDBERETNINGSSYSTEM**

Eftersom informationssamfundet vil medføre en stigning i den kommercielle kommunikation på tværs af grænserne, som kunne afføde en reaktion i form af øget lovgivning, synes der at være behov for en mekanisme, der tager sigte på at undgå, at det indre marked på ny fragmenteres. Der vil derfor blive udarbejdet en meddelelse, hvori det foreslås at indføre en ordning til sikring af gennemsigtighed i retsreglerne for tjenesteydelser i informationssamfundet, og hvori der gøres rede for, hvordan man ved hjælp af et indberetningssystem for sådanne tjenesteydelser vil kunne spore hindringer og om nødvendigt tage skridt til at mindske presset for at lovgive. Et sådant system skulle bl.a. omfatte en pligt for medlemsstaterne til at anmelde lovforslag (herunder

lovforslag om kommercielle kommunikationstjenester) til alle de øvrige medlemsstater og Kommissionen med henblik på deres reaktion. De problemer, der derved konstateres, kan derefter underkastes en analyse med henblik på at finde ud af, om de er forenelige med EF-retten.

***Opfordring til at fremkomme med kommentarer***

*Kommissionen udbeder sig synspunkter og yderligere oplysninger om retssituationen inden for de forskellige områder af kommerciel kommunikation, der er omfattet af denne foreløbige analyse.*

*Kommissionen ønsker at modtage synspunkter om, hvor omfattende den analyse, der agtes gennemført, skal være. Især anmoder Kommissionen respondenterne om at henlede dens opmærksomhed på de yderligere problemer vedrørende det indre marked, som de kommer ud for på dette område, og på de problemer, som det haster med at få løst.*

## **DEL IV. FORSLAG, DER LÆGGES UD TIL HØRING**

### **Resumé**

Der fremsættes to forslag til, hvordan Kommissionen kan forbedre sine muligheder for at vurdere proportionaliteten i nationale retsregler, der kan volde problemer i forhold til det indre marked. Forslagene tager også sigte på at hjælpe Kommissionen med at sikre, at dens egne forslag harmonerer med andre dele af EF-politikken og er afmålt efter de problemer, der skal løses. Det første forslag omfatter en metodologi til at bistå Kommissionen med at vurdere proportionaliteten og kombinerer anerkendt retspraksis med en detaljeret konsekvensanalyse. Den skal kun være et værktøj for en vurdering i hver enkelt sag for sig og skal hverken være en automatisk eller obligatorisk vurderingsmetodologi. Det andet forslag omfatter et sæt regler, der skal forbedre koordinationen og informationsudvekslingen mellem Kommissionen, medlemsstaterne og de øvrige implicerede parter. Virkningen af anvendelsen af disse initiativer kan om nødvendigt føre til, at Kommissionen fremlægger forslag til afledt ret på et senere stadium.

De tidligere afsnit i denne grønbog har påvist behovet for en effektiv proportionalitetsvurderingsmetode, så EF, når det er blevet konstateret, at der foreligger en restriktion i grænseoverskridende tjenesteydelser, på kasuistisk grundlag nøje kan vurdere a) de nationale retsreglers overensstemmelse med principperne for det indre marked og b) kohærensens og proportionaliteten i sine egne initiativer. (Sidstnævnte krav svarer godt til forpligtelsen til at anvende proportionalitetsprincippet, jf. artikel 3 B, tredje afsnit, i traktaten om Den Europæiske Union). Derudover er det åbenbart, at hvis EF's initiativer på dette hastigt ekspanderende område skal være af højeste kvalitet, skal dialogen med alle berørte parter forbedres. Kommissionen udbeder sig derfor kommentarer til nedenstående forslag.

### **EN METODOLOGI TIL OPNÅELSE AF EN MERE ENSARTET VURDERING**

Ifølge Domstolens retspraksis<sup>86</sup> forudsætter proportionalitetsprøven for det første en kontrol af, om den nationale restriktive lovforanstaltning er hensigtsmæssig i forhold til det tilsigtede formål, dvs. *foranstaltningen skal garantere, at det tilsigtede formål opfyldes*, og for det andet en kontrol af, at den nationale restriktive lovforanstaltning *ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde det tilsigtede formål*; Domstolen tilføjer med andre ord, at *det samme slutresultat ikke må kunne opnås med mindre indgribende retsregler*.

Der er i Domstolens retspraksis endnu ikke udformet mere præcist definerede metoder til vurdering af proportionaliteten i nationale retsregler eller EF-foranstaltninger. Efter Kommissionens opfattelse ville det på grund af denne mangel være nyttigt at udforme en metodologi, der kan være en hjælp ved vurderingen af proportionaliteten og kohærensens i de nationale og EF's retsregler inden for kommerciel kommunikation. Det er dog vigtigt at understrege, at Kommissionen ikke foreslår et automatisk og obligatorisk vurderingssystem, men snarere en række kriterier, der kan være en hjælp ved vurderingen af proportionaliteten i en lovforanstaltning. Med sådanne kriterier vil

det være muligt at opnå større gennemsigtighed og en højere kvalitet i et lovforslag. Metodologien er tænkt som et nyttigt værktøj for de politiske beslutningstagere. Af denne grund skal det understreges, at hvis den får en positiv modtagelse, agter Kommissionen at foreslå, at den benyttes i alle tilfælde, hvor den kan være et nyttigt middel til at effektivisere beslutningstagningen. Metodologien vil kunne være en hjælp for medlemsstaterne til at udforme kohærente lovforanstaltninger. Et og samme analyseværktøj vil kunne benyttes til at vurdere kohærensens i forslag til ny EF-lovgivning.

Den foreslåede metodologi vil primært omfatte to trin. I første omgang fastlægges de vigtigste karakteristika i en foranstaltning på grundlag af en række specifikke kriterier. Derefter kan disse karakteristika benyttes ved vurderingen af proportionaliteten i foranstaltningen eller forslaget. Metoden fokuserer således på det sæt af indikatorer, som den endelige beslutning vedrørende proportionaliteten hviler på, snarere end på beslutningen som sådan. Den foregriber ikke resultatet af vurderingen.

### **Trin 1. Vurderingsmetodologi til karakterisering af en foranstaltning**

Formålet med dette første trin er ikke at foretage selve proportionalitetsprøven, men at tegne et komplet "billede" af en foranstaltnings karakteristika. Formålet er ikke at konstatere restriktioner, men at give et faktisk overblik over samtlige mulige virkninger af en foranstaltning på markedet, specielt på de aktiviteter, som den pågældende foranstaltning tager sigte på at regulere.

De fem vigtigste vurderingskriterier er:

#### ***Vurderingskriterium A. Hvilken "kædereaktion" vil foranstaltningen potentielt kunne fremkalde?***

Dette kriterium indebærer i det væsentlige en undersøgelse af den potentielle markedsreaktion på en lovforanstaltning. Inden for kommerciel kommunikation er de relevante markeds kræfter centreret omkring tre indbyrdes forbundne grupper af økonomiske aktører (brugeren, leverandørerne og formidlerne)<sup>87</sup>. Tilsammen udgør de, hvad der kan benævnes "den kommercielle kommunikationskæde", der knytter forbindelsen mellem brugeren og den endelige modtager eller seer af den kommercielle kommunikation.

Alle tre grupper er enten direkte eller indirekte impliceret i enhver form for kommerciel kommunikation. Proportionalitetsvurderingen må derfor systematisk dække den indbyrdes forbindelse mellem disse tre grupper. Vurderingen af reaktionen gennem denne kæde ("kædereaktionen") bygger på to faktorer: a) fastlæggelse af, hvilken gruppe foranstaltningen primært tager sigte på, og b) fastlæggelse af, hvilke reaktioner den gældende eller foreslåede lovforanstaltning efter al sandsynlighed vil fremkalde inden for den kommercielle kommunikationskæde. Disse faktorer behandles nærmere i arbejdsdokumentet.

Inden for hver enkelt gruppe økonomiske aktører skal følgende faktorer vurderes:

*Virksomheden på brugergruppen* indebærer en vurdering af, hvordan brugerne efter al sandsynlighed vil reagere på en lovrestriktion, der pålægges en bestemt form for kommerciel kommunikation. Den enkelte sektor eller virksomhed vil naturligvis reagere forskelligt. Som det fremgår af arbejdsdokumentet (se tabel 1 i del 1), kan der dog opstilles seks typiske mærkestrategier, på grundlag af hvilke det kan fastlægges, hvilke logiske strategiske reaktioner hos brugerne restriktioner inden for den ene eller den anden form for kommerciel kommunikation vil fremkalde.

*Virksomheden på leverandørgruppen* indebærer en vurdering af, a) hvor nemt forskellige former for kommerciel kommunikation kan kombineres eller substituere hinanden, b) hvilke skalavirkninger foranstaltningen truer med at fremkalde, og c) hvor der kan opnås skalabesparelser/stordriftsfordele inden for sektoren for kommerciel kommunikation (se tabel 2 i del 1 i arbejdsdokumentet). Det resulterende potentielle tab af skalabesparelser eller stordriftsfordele og substitutionsvirkningerne kan derefter bruges til dels at måle, hvordan restriktionen på den tilsigtede type kommerciel kommunikation vil kunne få afsmittende virkning for efterspørgslen efter andre typer kommerciel kommunikation, og dels at vurdere, om restriktionen er af en sådan art, at den mindsker effektiviteten i den tilsigtede tjenesteydelse og fordyrer den. Sådanne ændringer i efterspørgslen og/eller udbudsomkostningerne vil fremkalde følgereaktioner hos brugerne og formidlerne.

*Virksomheden på formidlergruppen* indebærer en vurdering af, hvilken virkning en lovforanstaltning inden for kommerciel kommunikation, der vedrører en mediebegivenhed, kulturel begivenhed eller sportsbegivenhed, har på en formidlers adfærd. Dette afhænger af formidlerens kommercielle reaktioner på den resulterende restriktion (se tabel 3 i del 1 i arbejdsdokumentet).

Kædereaktionen vil på denne måde blive vurderet, og den samlede virkning på den endelige modtagergruppe (den brede offentlighed, mindreårige, forbrugerne osv.) kan derved vurderes.

### **Vurderingskriterium B. Hvad er formålet med foranstaltningen?**

Det er nødvendigt at fastslå, hvad formålet er med foranstaltningen. Derudover skal alle øvrige, indirekte implicerede målsætninger tages i betragtning. I forbindelse med en national lovforanstaltning giver denne konstatering mulighed for at vurdere, om retsprincipperne om proportionalitet og undgåelse af overlappning overholdes. For hvert enkelt stykke foreslået EF-lovgivning giver formålsbestemmelsen mulighed for at fastslå, hvad der er det rette retsgrundlag, og for at kontrollere, at subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne er overholdt.

Forslag til lovgivning, der er begrundet i almene hensyn, vil næsten helt sikkert være rettet mod en bestemt målgruppe (mindreårige, forbrugerne, den brede offentlighed, konkurrenter, forhandlere osv.). Hvilken gruppe der er tale om skal fastslås, ligesom det skal fastslås, hvilket formål foranstaltningen (på nationalt plan eller EF-plan) tager sigte på at opfylde. Kædereaktionen skal bruges at fastslå, hvilken målgruppe (modtagergruppe) der i praksis vil drage fordel af den nationale lovforanstaltning eller

det foreslåede EF-lovinitiativ, og som følge heraf hvilket formål der i realiteten forfølges.

### **Vurderingskriterium C. Har foranstaltningen forbindelse med formålet?**

De specifikationer, definitioner, særlige kendetegn, kriterier osv., der benyttes til at bestemme indholdet af en foreslået foranstaltning, skal være direkte relateret til dens formål. Hvis dette ikke er tilfældet, vil foranstaltningen kunne formodes at være arbitrær. Det er derfor af afgørende betydning at have adgang til oplysning om, hvilke undersøgelser der er foretaget inden foranstaltningens vedtagelse, hvad baggrunden og begrundelsen er for dens indhold, hvilken sammenhæng den blev vedtaget i samt alle øvrige data, der har været relevante faktorer i beslutningstagningen.

### **Vurderingskriterium D. Har foranstaltningen virkning for andre målsætninger?**

En foreslået foranstaltning kan modvirke et andet alment hensyn eller en anden EF-målsætning. For at måle dette kan selektivitetsindikatoren være nyttig (dvs. om foranstaltningen er tilstrækkelig målrettet mod det forfulgte formål). Jo mindre specifik foranstaltningen er, jo større risiko er der for utilsigtede, negative virkninger. Ved at benytte foranstaltningens kædereaktion vil man kunne bedømme selektiviteten og derved dens negative virkninger. Ved at finde frem til, hvilke uønskede potentielle markedsreaktioner der måtte forekomme, kan man foretage en direkte kontrol af, om foranstaltningen eventuelt medfører negative virkninger for andre politiske målsætninger (se tabel 4 i del 1 i arbejdsdokumentet).

### **Vurderingskriterium E. Hvor effektiv er foranstaltningen?**

Det sidste kriterium tager sigte på at afprøve, om foranstaltningen gennem typen og graden af restriktion kan opfylde det tilsigtede formål. Kædereaktionsvurderingen bør benyttes til at fastslå, hvorledes målgruppen påvirkes, og om kædereaktionerne virker modsat det tilsigtede formål. Der kunne indsamles mere detaljerede oplysninger til vurdering af, ved hvilken grad af restriktion de negative reaktioner sandsynligvis vil opveje de tilsigtede reaktioner.

## **Trin 2. Anvendelse af vurderingsresultatet på beslutningen om proportionalitet og/eller kohærens**

Ved at bringe en lovforanstaltningens vigtigste karakteristika for dagen sætter disse fem kriterier den relevante myndighed bedre i stand til at vurdere proportionaliteten og kohærens i en lovforanstaltning.

I forbindelse med **nationale lovforanstaltninger** vil fastlæggelsen af vurderingskriterium (A) i kædereaktionen kunne påvise, at de formål, foranstaltningen opfylder, afviger fra de tilsigtede (ifølge vurderingskriterium (B)). Hvis denne analyse viser, at formålet er forfejlet, og at der ikke kan påvises noget andet anerkendt formål med henvisning til almene hensyn, kan det tænkes, at foranstaltningen er uforenelig med EF-retten. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen er "hensigtsmæssig", vil vurderingen af kædereaktionen (vurderingskriterium A) og

forbindelsen med formålet (vurderingskriterium C) eller de utilsigtede negative virkninger (vurderingskriterium D) være en hjælp til at afgøre, om dette er tilfældet. F.eks. kunne den relevante myndighed komme til den konklusion, at en foranstaltning kun har en vag forbindelse med dens formål, ikke har nogen utilsigtede negative virkninger og er forholdsvis effektiv. Hvad angår vurderingen af "graden af restriktion" i proportionalitetsvurderingen, er vurderingskriterium E om "effektiviteten" af afgørende betydning ved bestemmelsen af, om graden af restriktion er nødvendig for at opfylde det tilsigtede formål. Med hensyn til "prøven om alternative foranstaltninger"<sup>88</sup> vil det ved at anvende de fem vurderingskriterier på konkurrerende foranstaltninger være muligt at fastslå, hvilken foranstaltning der er den mindst indgribende.

I forbindelse med **EF-foranstaltninger** vil bestemmelsen af foranstaltningen ved brug af de fem vurderingskriterier også kunne medvirke til at undgå manglende kohærens og specielt utilsigtede negative virkninger i forhold til andre EF-målsætninger. Dette kan opnås i valget mellem to foranstaltninger ved aktivt at søge og foretrække den foranstaltning, der ikke har utilsigtede og negative virkninger på andre EF-målsætninger. Hvad proportionaliteten angår, bør valget træffes til fordel for den foranstaltning, der har den mindst restriktive virkning på målgruppen. I nogle tilfælde vil det naturligvis være umuligt at undgå at træffe foranstaltninger, der ikke harmonerer med andre målsætninger eller foranstaltninger. I så fald vil den foreslåede metodologi give Kommissionen et værktøj, der kan hjælpe den med at begrunde den pågældende foranstaltning.

### **FORBEDRET KOORDINATION OG INFORMATION PÅ EF-PLAN**

Respondenterne i undersøgelsen slog til lyd for en forbedret informationsudveksling og kommunikation mellem dem selv indbyrdes, Kommissionen og de nationale myndigheder. Analysen af retsreglerne har desuden vist, at der er forskelle i den metode, der benyttes i medlemsstaterne, og at disse forskelle vil kunne give anledning til et voksende antal lovgivningsmæssige problemer på EF-plan, efterhånden som den kommercielle kommunikation i stigende grad krydser landegrænserne. Det følger heraf, at der er behov for en forbedret koordination og informationsudveksling på EF-plan, hvis kommerciel kommunikation skal kunne spille den nyttige rolle i det indre marked og informationssamfundet, som er beskrevet tidligere i denne grøn bog. Med henblik herpå foreslår Kommissionen følgende:

Kommissionen foreslår, at der nedsættes et udvalg inden for kommerciel kommunikation, der bl.a. skal have til opgave at sikre en dialog med og mellem medlemsstaterne. Dette udvalg skal selvfølgelig ikke begrænse Kommissionens initiativbeføjelser, men bistå Kommissionen med at opnå større gennemsigtighed i dens initiativer gennem drøftelser af spørgsmål vedrørende kommerciel kommunikation på basis af den foreslåede vurderingsmetodologi, der er beskrevet ovenfor. Derved vil udvalget kunne medvirke til at sikre kohærens i de politiske initiativer og om muligt undgå, at det bliver nødvendigt at gribe ind ved brug af overtrædelsesproceduren i traktaten. Det vil også fungere som forum for et administrativt samarbejde inden for kommerciel kommunikation, specielt via en informationsudveksling om spørgsmål vedrørende nye udviklingstendenser på området. Eftersom informationssamfundet har

global karakter, skal udvalget også gøre sig overvejelser om, hvordan EF-metoden inden for kommerciel kommunikation kan promoveres på internationalt plan<sup>89</sup>.

Udvalget skal have en repræsentant for Kommissionen som formand og bestå af repræsentanter for medlemsstaternes myndigheder, eventuelt ledsaget af repræsentanter for brancheforeningerne. Kommissionen skal med jævne mellemrum videregive relevant information til udvalget. På Kommissionens anmodning skal der indkaldes til møder i udvalget om bestemte emner. Udvalgets første møderække skal dreje sig om en meningsudveksling om salgspromotion og sponsorering, som i undersøgelsesmaterialet fremstår som de former for grænseoverskridende kommerciel kommunikation, der volder de største problemer. Mere generelt skal udvalget begynde med at gøre sig overvejelser om, hvordan de gældende retsregler om kommerciel kommunikation kan influere på udbygningen af den elektroniske samhandel.

Kommissionen erkender endvidere, at selv om markedsdata om visse kommercielle kommunikationstjenester (f.eks. nationale reklamestatistikker) er frit tilgængelige, bliver andre af de former for information (f.eks. om grænseoverskridende kommerciel kommunikation generelt, direkte markedsføring, salgspromotion og sponsorering), der er nødvendige for en effektiv politisk vurdering, i visse tilfælde overhovedet ikke indsamlet eller er i andre vanskelige at få adgang til hurtigt. I betragtning af, at visse kommercielle (især inden for mediekøb og markedsanalyse) og akademiske kredse samt forbrugergrupper samarbejder om og arbejder med den relevante markedsinformation, bør de opfordres til at deltage i udformningen af en europæisk politik inden for kommerciel kommunikation i det omfang, deres ekspertise vil gøre denne politik mere effektiv. Kommissionen vil derfor søge at forbedre informationsudvekslingen mellem disse forskellige organisationer og de nationale myndigheder og EF-institutionerne.

De implicerede kredse slår også til lyd for et enkelt kontaktpunkt, der skal kunne yde hjælp med at finde frem til, hvilket generaldirektorat i Kommissionen der er ansvarligt for bestemte forespørgsler om den kommercielle kommunikationspolitik. Der er behov for et koordinationssted/kontaktpunkt, der har et generelt overblik over aktiviteterne og udviklingen inden for dette område.

For at kunne opfylde disse målsætninger kunne kontaktpunktet/koordinationsstedet få stillet et online-kontaktnet inden for kommerciel kommunikation til disposition. Dette kunne være et supplement til det eksisterende nyhedsbrev om kommerciel kommunikation<sup>90</sup>. Via nettet skal der kunne etableres tovejskontakt mellem de berørte parter og Kommissionen. Derved vil Kommissionen i sit arbejde på dette område efter behov kunne trække på en direkte informationskilde. Den forvaltning og de ressourcer, der kræves til et sådant online-kommunikationsnet, vil blive behandlet i en gennemførlighedsundersøgelse, som Kommissionen har igangsat.

***Opfordring til at fremkomme med kommentarer***

*Kommissionen udbeder sig kommentarer til:*

- *den foreslåede vurderingsmetodologi*
  - *forslaget om at forbedre koordinationen og informationsniveauet.*
-

- <sup>1</sup> *Henvisning indsættes, når dette dokument er blevet registreret.*
- <sup>2</sup> *Fortrolighed: Medmindre andet klart specificeres, vil de svar, Kommissionen modtager i forbindelse med denne høring, ikke blive behandlet fortroligt og vil derfor kunne videregives uden for Kommissionen.*
- Kontaktpersoner: For yderligere oplysninger kan De rette henvendelse til Margot Fröhlinger, kontorchef, E/5 (medier, kommerciel kommunikation og illoyal konkurrence), i Generaldirektorat XV for Det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser på tlf. (+ 32.2) 295.93.50 eller 296.01.10 eller til Jean Bergevin på tlf. (+ 32.2) 295.16.39 eller 296.01.10. Telefax: 295.77.12. Postadressen er: Europa-Kommissionen, GD XV/E/5, C-107 8/59, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles.*
- Hvis De ønsker et eksemplar af grønbogen på et andet sprog, kan De fremsætte anmodning herom pr. telefax til Renate Lauter, Francina Van de Vorle eller Volon på tlf. 295.77.12 eller skrive til ovennævnte adresse med angivelse af, hvilket sprog De ønsker et eksemplar på.*
- <sup>3</sup> *"Optimering af det indre marked": Strategisk program. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet af 22.12.1993, KOM(93) 632 endelig udg.*
- <sup>4</sup> *Europa på vej mod informationssamfundet. En handlingsplan. Meddelelse fra Kommissionen af 9.8.1984, KOM(94) 347 endelig udg.*
- <sup>5</sup> *Denne definition omfatter alle former for kommercielle kommunikationstjenester, for hvilke der forlanges betaling, uanset hvilken type virksomhed eller organisation der er tale om. Således er f.eks. en politisk reklamekampagne omfattet, hvorimod en lovbefalet partipolitisk tv-udsendelse, som de politiske partier og organisationer ikke betaler for, ikke er det.*
- <sup>6</sup> *Dette skyldes, at a) emballerings- og etiketteringsreglerne bør holdes adskilt fra reglerne for kommerciel kommunikation, der ikke vedrører emballage, og at b) indpakningen typisk er en integreret del af den virksomhedsinterne fabrikationsproces snarere end en del af de aspekter af marketingmixet, der gives i underleverance til en specialiseret tjenesteyder, som det er tilfældet med de kommercielle kommunikationsaktiviteter, der er omfattet af denne grønbog. Ud fra samme ræsonnement er salgsmedarbejdere heller ikke omfattet af denne analyse.*
- <sup>7</sup> *EAAA: "European Association of Advertising Agencies" (reklamebureauernes europæiske brancheforening).*
- <sup>8</sup> *CERP: "European Confederation of Public Relations" (europæisk public relations-sammenlutning).*
- <sup>9</sup> *For 1991 skønnede EAAA, at sektoren beskæftigede 155 000 mennesker i EF. Andre kilder sætter antallet af beskæftigede inden for reklame og direkte markedsføring til 266 088 samme år i kun otte af medlemsstaterne (B, DK, D, E (1990), F, EIR (1988), Lux, NL) (Eurostat, Mercure). For Belgien og Tyskland omfatter dette tal kun antallet af ansatte. En Eurostat-undersøgelse fra 1994 om reklamesektoren viser, at de 15 største reklamebureaukæder i Europa i 1993 tilsammen havde 40 000 ansatte i hele Europa. CERP anslår, at der i 1993 var 6 282 ansatte og 13 670 freelancekonsulenter inden for public relations-sektoren.*
- <sup>10</sup> *Se del I i det ledsagende arbejdsdokument.*
- <sup>11</sup> *Max Planck Institutet fik af Kommissionen til opgave at udarbejde en detaljeret landerapport for alle 15 medlemsstater. Rapporten beskrev kilden til og arten af de nationale restriktive foranstaltninger. Konsulenterne udarbejdede derefter en opsummerende komparativ analyse. Denne komparative analyserapport (på tysk) kan fås ved henvendelse til Kommissionen. (Tabellerne over de nationale retsregler i del II i arbejdsdokumentet bygger på denne analyserapport. Tabellerne rubricerer og sammenligner de gældende nationale*

lovforanstaltninger efter de nationale målsætninger og de målsætninger af almen EF-interesse, de søger at opfylde).

- 12 Denne blev udført af Kommissionen selv og er gengivet i del I i arbejdsdokumentet.
- 13 Resultatet af disse undersøgelser er sammenfattet i en publikation, der kan fås ved henvendelse til Kommissionen.
- 14 Dette var en åben postomdelt indkaldelse af kommentarer udsendt af Kommissionen.
- 15 Der blev udsendt fem spørgeskemaer til fem grupper af berørte kredse, nemlig "brugerne" af kommerciel kommunikation, "leverandørerne" af kommerciel kommunikation, "formidlerne" (medier og andre formidlere af disse tjenesteydelser), forbrugersammenslutningerne og de relevante brancheforeninger. En detailanalyse af svarene findes i første udgave af et nyhedsbrev med titlen "Commercial Communications", som finansieres af Kommissionen og kan fås ved henvendelse til Kommissionen. Kommissionen udsendte selv 2 785 spørgeskemaer; derudover tog en lang række brancheforeninger kopier, som de udsendte til deres medlemmer.
- 16 De detaljerede resultater af disse undersøgelser (på engelsk) kan fås ved henvendelse til Kommissionen.
- 17 5 200 brugere, 530 leverandører, 47 formidlere, 15 nationale brancheforeninger og 27 forbrugerorganisationer blev kontaktet. Af disse svarede 532 brugere, 132 leverandører, 20 formidlere, 10 brancheforeninger og 10 forbrugerorganisationer.
- 18 Sag C-286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Sml. 1982 (4), s. 4575, af 15.12.1982.
- 19 Sag C-362/88, GB-INNO-BM mod Confederation du commerce Luxembourgeois, Sml. 1990-I (2), s. 667, af 7.3.1990.
- 20 Sag C-126/91, Schutzverband gegen Unwesen in die Wirtschaft e.V. mod Yves Rocher GmbH, Sml. 1991-I (3), s. 2361, af 18.5.1993.
- 21 Sag C-267 og sag C-268/91, Bernard Keck og Daniel Mithouard, Sml. 1993-I (7), s. 6097, af 24.11.1993.
- 22 Sag C-267 og sag C-268/91 af 24.11.1993, op. cit., punkt 16.
- 23 F.eks. sag C-292/92, Ruth Hünermunde og andre mod Landesapothekerkammer Baden-Württemberg, Sml. 1993-I (8), s. 6787, af 15.12.1993; Societe d'Importation Edouard Leclerc-Siplec mod TF1 Publicité S.A. og M6 Publicité, Sml. 1995-I, s. 179, af 9.2.1995.
- 24 Sag C-352/85, Bond vand Adverteerders (vereniging) mod Nederlandene, Sml. 1988 (2), s. 2085, af 26.4.1988. I denne sag forklarede Domstolen, at det med henblik på anvendelsen af reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser er nødvendigt at tage stilling til, hvilke tjenesteydelser der er tale om, om tjenesteydelserne er grænseoverskridende i traktatens artikel 59's forstand, og om der er tale om tjenesteydelser, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 60 (punkt 12).
- 25 Se f.eks. sag C-155/73, Guiseppe Sacchi, Sml. 1974 (1), s. 409, af 30.4.1974, og sag C-52/79, Procureur du Roi mod Marc JVC Debauvre og andre, Sml. 1980, s. 833, af 18.3.1980.
- 26 Sag C-384/93, Alpine Investments BV mod Minister van Financiën, Sml. 1995, s. 833, af 10.5.1995.
- 27 Op. cit., punkt 28.

- 28 Se "Kommissionens fortolkende meddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser på tværs af landegrænserne", EFT C 334 af 9.12.1993.
- 29 Sag C-288/89, *Stichting collectieve Antennevoorziening Gouda og andre mod Commissariat voor de Media, "Mediawet-sagen"*, Sml. 1991 (1), s. 4007, punkt 13.
- 30 Sag C-279/80, *Alfred John Webb*, Sml. 1981, s. 3305, punkt 19; de forenede sager 62 og 63/81, *Seco SA og Desquenne og Giral SA mod Etablissement d'Assurance contre la Vieillesse et l'Invalidité*, Sml. 1982 (1), s. 223, punkt 14; sag C-113/89, *Rush Portuguesa Lda mod Office National d'Immigration*, Sml. 1990 (2), s. 1417, punkt 18.
- 31 Sag C-220/83, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. 1986 (4), s. 3663, punkt 20.
- 32 Sag C-62/79, *S.A. Compagnie Generale pour la Diffusion de la Television Coditel og andre*, Sml. 1980, s. 881, punkt 15.
- 33 Sag C-180/89, *Kommissionen mod Italien*, Sml. 1991-I (2), s. 709, punkt 20; sag C-154/89, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. 1991-I (2), s. 659, punkt 17; sag C-198/89, *Kommissionen mod Grækenland*, Sml. 1991-I (2), s. 727, punkt 21.
- 34 De forenede sager 110 og 111/78, *Ministere Public og Chambre Syndicale des Agents Artistiques et Impresarii de Belgique, A.S.B.L., mod Willy van Wesemael og andre "Van Wesemael-sagen"*, Sml. 1979 (1), s. 35, punkt 28.
- 35 Sag C-288/89, *op. cit.*, fodnote 22, punkt 23.
- 36 Sag C-379/87, *Anita Groener mod Minister for Education og City of Dublin Vocational Committee*, Sml. 1989 (4), s. 3967 (28.11.1989).
- 37 Sag C-384/93, *Alpine Investments BV*, punkt 45, *op. cit.*, fodnote 19.
- 38 Sag C-288/89, *op. cit.*, fodnote 22, punkt 15.
- 39 Meddelelse nr. 359/1989 og nr. 385/1989, *Ballantyne Davidson McIntyre, beslutning af 31.3.1993, CCPR/C/47/D/359/1989 og 385/1989/rev. 1.*
- 40 Se sag *Marktintern Verlag GmbH og Klaus Beerman, Serie A, nr. 165, 20.11.1989*, og sag *Groppera Radio AG og andre mod Schweiz, Serie A, nr. 173, 28.3.1990*. Af den seneste tids retspraksis fremgår det, at Den Europæiske Menneskerettighedskommission mener, at der ikke er nogen tvivl om, at reklamer er beskyttet af artikel 10. I to beslutninger for nylig om, hvorvidt andragender kunne forelægges for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention, indtog Kommissionen den holdning, at en restriktion på reklamer ville falde ind under artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention (beslutning af 5. september 1991 vedrørende andragende nr. 16632/90 (*Colman mod UK*) og beslutning af 2. december 1991 vedrørende andragende nr. 15450/89 (*Cosado Coca mod Spanien*)).
- 41 Sag C-260/89, *Elleniki Radiophonia Tiléorassi AE mod Dimotiki Etaireia Pliroforissis og Sotiros Kouvelas*, Sml. 1991-I, s. 2925, af 18.6.1991, punkt 41-44.
- 42 I lyset af sag C 4/73, *J. Nold, Kohlen mod Baustoffgrophandlung mod Kommissionen "Nold-sagen"*, Sml. 1974 (1), s. 491, punkt 13.
- 43 Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame, EFT L 250 af 19.9.1984.

- 44 Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler, EFT L 33 af 8.2.1979.
- 45 Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), EFT L 360 af 9.12.1992. Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv), EFT L 228 af 11.8.1992. Rådets direktiv 85/611/EØF af 20. december 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter), EFT L 375 af 31.12.1985. Rådets andet direktiv af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om ændring af direktiv 77/780/EØF, EFT L 386 af 30.12.1989.
- 46 Rådets direktiv 92/28/EØF af 31. marts 1992 om reklame for humanmedicinske lægemidler, EFT L 113 af 30.4.1992.
- 47 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EØF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger samt om fri udveksling af sådanne oplysninger.
- 48 Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 298 af 17.10.1989.
- 49 MRB International blev bedt om at henvende sig til et repræsentativt udsnit af hver af de fem målgrupper, der modtog opfordring til at fremsætte kommentarer. Alle de "brugere", der var omfattet af undersøgelsen, var afdelinger af virksomheder, der var engageret i samhandel på tværs af landegrænserne, og som havde rådighed over en betydelig del af marketingbudgettet til kommerciel kommunikation på deres udenlandske markeder.
- 50 Dette og de efterfølgende sammendrag er uddraget af resultatet af begge de undersøgelser, der er beskrevet i indledningen; en mere omfattende redegørelse for undersøgelsesresultatet gives i et særskilt dokument, der kan fås ved henvendelse til Kommissionen.
- 51 "Under linjen" refererer til kommercielle kommunikationstjenester, der ikke indebærer køb af medieplads. Udtrykket dækker således over alle former for kommerciel kommunikation undtagen reklame.
- 52 Eksempelvis forventer eksperter fra Forrester Research, at køb via Internet vil vokse fra 240 mio. USD i 1994 til 6,9 mia. USD i år 2000.
- 53 Se del I i arbejdsdokumentet.
- 54 For yderligere oplysninger, se KOM(94) 319 endelig udg.
- 55 Andre direktiver er supplementet hertil og forfølger de samme grundlæggende målsætninger, f.eks. direktivet om ophavsretten til kabel- og satellittransmitterede udsendelser, der blev vedtaget i 1993, og direktivet om transmissionsstandarder, der blev vedtaget i 1985.
- 56 "Nye udsigter for Fællesskabets kulturaktion", meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, KOM(92) 149 endelig udg. af 29.4.1992.
- 57 "European Committee on Business, the Arts and Culture" (CEREC) (i kraft siden marts 1991).

- 58 Dette fremgår af den bestilte undersøgelse om retssituationen. Eksemplarer (på tysk) af denne komparative undersøgelse kan fås ved henvendelse til Kommissionen. Rapporten blev udarbejdet af Professor Schricker fra Max Planck Institutet (München) for Kommissionen. Ud over den komparative rapport ("Vergleichende Analyse der gesetzlichen und Selbstkontrollregelungen im Bereich der "Commercielle Communication" in den Mitgliedstaaten der EWG sowie in Finnland, Norwegen, Österreich, der Schweiz und Schweden") blev der for Kommissionen udarbejdet 17 mere detaljerede landerapporter, der dækker hver af medlemsstaterne samt Norge og Schweiz.
- 59 I angelsaksisk ret støder man sjældent på udtrykket ulige konkurrence, men de tilsvarende målsætninger forfølges inden for den angelsaksiske erstatningsret ("law of torts").
- 60 Denne type lovgivning så dagens lys i midten af det 19. århundrede. Efter den industrielle revolution blev reglerne vedrørende handel og erhverv udskiftet med love, der skulle forhindre misbrug af den nyindførte kommercielle og industrielle frihed til at konkurrere.
- 61 Det stammer tilbage til 1960'erne og 1970'erne i de fleste medlemsstater.
- 62 Den europæiske menneskerettighedskonvention: undertegnet i Rom den 4. november 1950 og ratificeret af alle medlemsstaterne.
- 63 Se landetabellerne i det ledsagende arbejdsdokument.
- 64 Dette synes de undersøgelsesresultater, der er opsummeret i del I, at tyde på.
- 65 Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame, EFT L 250 af 19.9.1984. Selv om det i betragtningerne i dette direktiv blev foreslået, at EF på et senere stadium skulle tage spørgsmålet om illoyal reklame og sammenlignende reklame op, er Kommissionen af den opfattelse, at de meget store forskelle i og uenigheden om opfattelsen af udtrykket "illoyal" vil gøre det umuligt at tage fornuftige horisontale initiativer på dette område. Dette udelukker dog ikke, at der træffes specifikke initiativer vedrørende visse mere snævert definerede former for kommerciel kommunikation, som nogle nationale retsfor skrifter inkluderer i deres fortolkning af udtrykket "illoyal". I mellemtiden er sammenlignende reklame blevet taget op, som det er beskrevet i teksten.
- 66 Det er nu blevet tilladt almindelige advokater at reklamere i Det Forenede Kongerige.
- 67 Artikel 3a. Foreslået revision af direktiv 84/450/EØF om vildledende reklame for at tage højde for sammenlignende reklame.
- 68 Fælles holdning (EF) nr. 19/95 af 29. juni 1995 med henblik på vedtagelse af direktivet om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg, EFT C 288 af 30.10.1995.
- 69 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EØF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.
- 70 Denne praksis kan, hvis den benyttes på en sådan måde, at den begrænser konkurrencen, indebære en overtrædelse af traktatens artikel 86.
- 71 Dette blev anerkendt som en begrundet restriktion af Domstolen i Oosthoek-dommen (se fodnote 18 ovenfor).
- 72 I Schindler-dommen (sag C-275/92, Sml. 1994-I, s. 1039) fastslog Domstolen, at det kunne være begrundet at forbyde tværnational promovning af "større" lotterier (i dette tilfælde statslige eller regionale) af hensyn til den offentlige orden og for at forhindre bedragerier.

- 73 Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT L 298 af 17.10.1989.
- 74 Direktivet "Fjernsyn uden grænser" (89/552/EØF) harmoniserede det forbud mod tv-tobaksreklamer og tv-sponsoring, som i forvejen var i kraft i medlemsstaterne, da direktivet blev vedtaget.
- 75 Ændret forslag til Rådets direktiv om reklame for tobaksvarer (KOM(91) endelig udg. - SYN 194).
- 76 Hermed menes øl med et alkoholindhold på over 1,8% og op til 2,8% samt gæret æblejuice (cider).
- 77 Resolution 86/C 184/02 vedtaget af sundhedsministrene forsamlet i Rådet om alkoholmisbrug.
- 78 En sammenslutning af 14 af Europas største virksomheder inden for alkoholholdige drikkevarer.
- 79 Direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler, EFT L 33 af 8.2.1979.
- 80 Direktiv 91/321/EØF af 14. maj 1991.
- 81 Direktiv 92/28/EØF af 31. marts 1992 om reklame for humanmedicinske lægemidler, EFT L 113 af 30.4.1992.
- 82 Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF (tredje livsforsikringsdirektiv), EFT L 360 af 9.12.1992.
- 83 Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv), EFT L 228 af 11.8.1992.
- 84 Rådets direktiv 85/611/EØF af 20. december 1985 om samordning af love og administrative bestemmelser om visse institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter), EFT L 375 af 31.12.1985.
- 85 Rådets andet direktiv af 15. december 1989 om samordning af lovgivningen om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut og om ændring af direktiv 77/780/EØF, EFT L 386 af 30.12.1989.
- 86 *Se del I.*
- 87 *Se definitionerne i indledningen.*
- 88 *Den endelige vurdering svarer til den tidligere. Den adskiller sig kun herfra, for så vidt som den lovforanstaltning, der benyttes ved vurderingen, ikke lige netop er den restriktive lovforanstaltning, der underkastes vurdering, men er en alternativ lovforanstaltning med en mindre indgribende virkning. Formålet med dette skridt er således ikke at analysere den restriktive lovforanstaltning, men at finde frem til andre og passende lovforanstaltninger, der kan opfylde formålet, samtidig med at de er mindre indgribende.*
- 89 *I denne sammenhæng bør Kommissionen og medlemsstaterne altid i forbindelse med foreslåede initiativer tage behørigt hensyn til de handelsliberaliseringsforpligtelser, de har påtaget sig i GATS-overenskomsten, og WTO's gennemførelse af disse.*

*Kommissionen har allerede lanceret nyhedsbrevet om kommerciel kommunikation som en start på en udbygning af disse kontakter. Nyhedsbrevets redaktør er uafhængig, og der lægges lige stor vægt på oplysninger og synspunkter fra Kommissionen og berørte kredse. Sidstnævnte opfordres til i nyhedsbrevet at henlede Kommissionens opmærksomhed på problemer, der måtte opstå inden for det indre marked for kommerciel kommunikation. Nyhedsbrevet blev startet inden denne grønbog, så interesserede parter kunne gøre sig bekendt med den foreslåede nye politik på dette område. "Commerciel Communications" udkommer hver anden måned. Forespørgsler om nyhedsbrevet bedes rettet til redaktøren (telefax: (00 44) 1 273 7722727).*

ISSN 0254-1459

KOM(96) 192 endelig udg.

# DOKUMENTER

DA

10

---

Katalognummer : CB-CO-96-221-DA-C

ISBN 92-78-03997-7

---

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg