FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 11. juli 1996 *

Den retlige baggrund

1. I disse sager anmodes Domstolen om at tage stilling til fortolkningen af to bestemmelser i direktivet om »fjernsyn uden grænser« (Rådets direktiv 89/552 [1], herefter »direktivet«). De pågældende bestemmelser er artikel 18, stk. 1, og artikel 17, stk. 1, litra b).

2. Artikel 18, stk. 1, bestemmer:

»Reklameudsendelser må ikke udgøre mere end 15% af den daglige sendetid. Denne procentsats kan dog sættes op til 20, hvis den omfatter sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne med henblik på salg, køb eller leje af produkter eller vedrørende tjenesteydelser, hvis de samlede reklameindslag ikke overstiger 15%.«

3. Det første spørgsmål, der er forelagt Domstolen, går i det væsentlige ud på, om udtrykket »sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne ...« er benyttet alene som et eksempel eller som en definition, og især, om nogle særlige former for produktpræsentation (»telepromotions«) falder ind under dette udtryk.

4. I artikel 17, stk. 1, litra b), bestemmes det, at sponsorerede fjernsynsprogrammer »klart skal kunne identificeres som sådanne ved angivelse af sponsorens navn og/eller logo ved programmets begyndelse og/eller slutning«.

5. Det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen, går ud på, om direktivet og især den pågældende artikel forbyder, at sponsorens navn og/eller logo vises på andre tidspunkter end ved begyndelsen og/eller slutningen af programmerne, eller hvorvidt den pågældende artikel tillader gentagen angivelse af sponsorens navn og/eller logo, også under programmerne.

6. Indholdet af direktivet svarer til indholdet af den europæiske konvention af 5. maj 1989 om grænseoverskridende fjernsyn (herefter »konventionen«). Denne lighed synes ikke at

* Originalsprog: engelsk.

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

være tilfældig. Arbejdet med både direktivet og konventionen foregik på samme tid, og Det Europæiske Råd fandt det under hensyn hertil på mødet på Rhodos den 2. og 3. december 1988 »vigtigt, at de bestræbelser, Fællesskabet udfolder, er i overensstemmelse med Europarådets konvention« og noterede sig, at Kommissionen vil tilpasse sit forslag på baggrund af denne konvention [2]. Der henvises da også i præamblen til direktivet udtrykkeligt til konventionen [3]. Selv om teksterne på ingen måde er identiske i alle henseender, er konventionens artikel 12, stk. 1, identisk med direktivets artikel 18, stk. 1, og konventionens artikel 17, stk. 1, svarer i alt væsentligt til direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) [4].

7. Dette er første gang, Domstolen er blevet anmodet om at behandle spørgsmål om fortolkningen af disse to bestemmelser i direktivet. Spørgsmål i relation til andre bestemmelser i direktivet blev første gang rejst i sagen Leclerc-Siplec [5], ligesom Domstolen for tiden behandler disse spørgsmål i sag C-222/94, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, sag C-11/95, Kommissionen mod Belgien, forenede sager C-34/95, C-35/95 og C-36/95, De Agostini m.fl., sag C-14/96, Denuit, og sag C-56/96, VT4.

Den lovgivningsmæssige baggrund og sagsbehandlingen ved den nationale domstol

8. Ved lovdekret nr. 408/92 [6] fik den italienske minister for postvæsen og telekommunikation bemyndigelse til at ændre ministerielt dekret nr. 439/91 [7] om sponsorering og direkte tilbud til seerne med henblik på at bringe det i overensstemmelse med fællesskabsretten. Med hjemmel i lovdekretet udstedte ministeren dekret nr. 581/93 [8] til gennemførelse af direktivet.

9. I artikel 12 i det ministerielle dekret nr. 581/93 bestemmes det, at produktpræsentation mv. (»telepromotions«) i modsætning til direkte tilbud til seerne ikke kan falde ind under den ekstra sendetid, direktivets artikel 18 åbner mulighed for.

10. Ifølge artikel 4 i det ministerielle dekret nr. 581/93 må sponsoren kun nævnes i programannonceringer og umiddelbart før programmets begyndelse og/eller i de tekster, der vises efter programmets slutning [9].

2 — EF-Bull. 12-/1988, s. 8, på s. 10.

3 — Jf. fjerde betragtning: »Europarådet har vedtaget den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn.«

4 — I konventionens artikel 17, stk. 1, bestemmes det, at når et program eller en programserie er sponsoreret helt eller delvist, skal programmet eller programserien klart være identificeret som sponsoreret ved passende meddelelser ved begyndelsen og/eller slutningen af programmet.

5 — Dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Sml. I, s. 179.

6 — GURI nr. 246 af 19.10.1992. Med senere ændringer ophøjet til lov nr. 483 af 17.12.1992, GURI nr. 297 af 18.12.1992.

7 — GURI nr. 19 af 24.1.1992.

8 — GURI nr. 8 af 12.1.1994.

9 — I artikel 4, stk. 1, bestemmes det, at »sponsorering af tv-programmer [kun] må ... komme til udtryk i programannonceringer og i opfordringer til at følge programmerne, der gives umiddelbart forud for selve programmet, samt i udtalelser, hvorved der takkes for seernes opmærksomhed, eller lignende meddelelser ved programmets slutning«.

Kommissionen har dog oplyst, at bestemmelsen fraviges, således at en meget kort omtale af sponsoren, der ikke varer mere end fem sekunder, er tilladt under programmet, forudsat at dette varer mindst 40 minutter. Kommissionen har tilføjet, at den italienske lovgivning forbyder reklameslogans og præsentation af sponsorens produkter eller tjenesteydelser, men tillader præmier i form af produkter eller tjenesteydelser leveret af sponsoren i spil eller konkurrencer, forudsat at der ikke reklameres for de pågældende produkter eller tjenesteydelser, og forudsat at de kun vises på tidspunktet for uddelingen af præmierne, og at det ikke er en betingelse for at deltage, at deltagerne køber de pågældende produkter eller tjenesteydelser.

11. RTI og Publitalia 80 (sag C-320/94), Associazione Nazionale Teleradio Indipendenti og Radio Torre (sag C-328/94), Rete A Srl (sag C-329/94), Vallau Italiana Promomarket Srl (sag C-337/94), Radio Italia Solo Musica Srl, Radio Montestella Srl, Radio Peter Flower Srl og Radio Dimensione Suono SpA (sag C-338/94) og GETE Srl (sag C-339/94) (herefter »sagsøgerne«) anlagde sag ved Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio med påstand om ophævelse af ministerielt dekret nr. 581/93. Til støtte herfor fremførte de en lang række grunde. Ikke alle er relevante i forbindelse med de forelagte spørgsmål. I de fremførte grunde indgår imidlertid et anbringende om, at dekretet er ugyldigt, for så vidt som det (i artikel 12 og artikel 4, stk. 1) indfører bestemmelser, som er strengere end dem, der kræves i henhold til direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 18, stk. 1. Med hensyn til gennemførelsen af direktivets artikel 18 gør sagsøgerne gældende, at man i italiensk lovgivning burde have sidestillet »telepromotions« med »direkte tilbud til seerne«, for så vidt angår den pågældende bestemmelse, således at »telepromotions« kunne indgå i de ekstra 5% sendetid. I forbindelse med gennemførelsen af direktivets artikel 17 gør sagsøgerne gældende, at italiensk lovgivning burde have tilladt angivelse af sponsoren under programmerne. Den italienske stat har gjort gældende, at ministeren i henhold til både direktivet og gennemførelsesretsakten var forpligtet til eller i det mindste var bemyndiget til at indføre de omhandlede bestemmelser.

12. Det er i denne forbindelse tillige relevant at bemærke, at det hævdes, at ministeren overskred sin bemyndigelse, idet det gøres gældende, at gennemførelsesretsakten kun tillod sådanne ændringer af de tidligere gældende bestemmelser, som var nødvendige for at bringe dem i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning. I sag C-320/94 og sag C-339/94 gøres det gældende, at de italienske regler om sponsorering er i strid med gennemførelsesretsakten, ifølge hvilken kun »de nødvendige ændringer« måtte foretages i de hidtil gældende bestemmelser med henblik på at gennemføre fællesskabsretten. I lighed hermed gøres det i sag C-320/94 og sag C-337/94 gældende, at det ikke kan betragtes som en »nødvendig ændring« at bestemme,

at »telepromotions« skal være underlagt de samme restriktioner med hensyn til sendetiden, som er gældende for reklameindslag.

Den nationale domstols spørgsmål

13. Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio har den 19. oktober 1994 forelagt følgende spørgsmål for Domstolen:

Spørgsmål 1 (sagerne C-320/94 og C-337/94)

»Skal bestemmelserne i direktiv 89/552/EØF, særlig direktivets artikel 1, litra b), og artikel 18, fortolkes således, at udtrykket 'sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne' i direktivets artikel 18 i fællesskabsbestemmelsernes forstand — for så vidt angår muligheden for at forhøje den procentsats, reklameudsendelser højst må udgøre af den daglige sendetid, til 20% —

a) blot har karakter af et eksempel, således at det også kan omfatte andre former for reklame end reklameindslag, herunder også i den foreliggende sag produktpræsentation mv. (såkaldte 'telepromotions'), der, selv om de ikke indeholder 'tilbud til seerne', dog kan sidestilles med sådanne [idet det er karakteristisk for disse 'telepromotions', at de, selv om de ved passende afbrydelser klart kan adskilles fra de udsendelser, de indgår i, dog normalt i forhold til disse frembyder en vis kontinuitet i fremstillingen og desuden er af længere varighed end reklameindslag ('more time consuming') på grund af, at de indeholder underholdningsstof eller konkurrencer] eller

b) har karakter af en forklaring eller afgrænsning (som den, der følger af artikel 12 i det anfægtede dekret) i den forstand, at muligheden for at forhøje den procentsats, reklameudsendelser højst må udgøre af den daglige sendetid, til 20%, kun består for så vidt angår 'tilbud til seerne' i snæver forstand og ikke tillige for reklameformer som 'telepromotions', netop fordi disse former for reklame ikke har de kendetegn, der er afgørende for tilbud?«

Spørgsmål 2 (sagerne C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94 og C-338/94)

»Skal bestemmelserne i direktiv 89/552/EØF og særlig i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), fortolkes således, at de udelukker sponsoreringsformer, hvorefter sponsorens navn og/

eller logo kan angives på andre tidspunkter under programmet end ved dettes begyndelse og/eller slutning (som det med visse undtagelser er tilfældet efter artikel 4 i det anfægtede dekret), eller således, at de uden begrænsning tillader en sponsorering, som der gentagne gange gøres opmærksom på under selve programmet?«

14. Der er indgivet skriftlige indlæg af Reti Televisive Italiane SpA (en af sagsøgerne i sag C-320/94, herefter »RTI«), af Federazione Italiana Editori Giornali (den italienske sammenslutning af avisudgivere, herefter »FIEG«), som har interveneret i sagerne for den nationale domstol til støtte for de sagsøgte i alle seks sager, af Coordinamento delle Associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (de samvirkende sammenslutninger til beskyttelse af miljøet og forbrugerrettigheder, herefter »Codacons«) og af Associazione Utenti Radiotelevisivi (lytter- og seersammenslutningen, herefter »AUR«), som begge har interveneret til støtte for de sagsøgte i sag C-320/94, C-329/94 og C-337/94. Desuden er der indgivet indlæg af den italienske, den græske, den østrigske og den portugisiske regering samt af Kommissionen.

Formaliteten

15. FIEG, Codacons og AUR gør gældende, at det ikke er nødvendigt for afgørelsen af retssagen at tage stilling til den nøjagtige betydning af direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 18, stk. 1, fordi medlemsstaterne, selv om de pågældende bestemmelser ikke skal fortolkes på den restriktive måde, som det er sket i den italienske lovgivning, ikke desto mindre har ret til at indføre strengere bestemmelser end krævet i direktivet.

16. Efter min opfattelse må det være klart, at de præjudicielle spørgsmål ikke skal afvises. Det er nødvendigt at få fastslået, om medlemsstaterne efter en korrekt fortolkning af direktivet har en sådan ret. Selv om medlemsstaterne har ret til at vedtage strengere bestemmelser end krævet i direktivet, anser jeg det desuden for at være nødvendigt, at Domstolen foretager en efterprøvelse af, præcist hvilke krav der stilles i disse to artikler, således som den nationale domstol har anmodet om. Domstolen undersøger ganske vist de nærmere omstændigheder, hvorunder en sag er blevet forelagt af en national domstol, med henblik på at sikre, at den ikke træffer afgørelse om et generelt eller hypotetisk spørgsmål, men den anerkender også, at den nationale domstol bedst er i stand til at bedømme, om en præjudiciel afgørelse om et bestemt forhold er nødvendig [10]. Mens Domstolen vil afvise at besvare spørgsmål, der er forelagt af en national domstol, med den begrundelse, at de er irrelevante, dersom det står klart, at spørgsmålene er uden sammenhæng med, hvad hovedsagen i realiteten drejer sig om [11], er dette ikke tilfældet i den foreliggende sag. Spørgsmålene om, hvilke krav der præcist stilles i de to bestemmelser, er langt fra åbenbart uden betydning, da fortolkningen af begge artikler kan være relevant for, om de nationale bestemmelser er gyldige efter national ret. Som nævnt ovenfor

10 — Jf. f. eks. dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 15, 16 og 17, og Leclerc-Siplec-dommen, se fodnote 5, præmis 10, 11 og 12.

11 — Lourenço Dias-dommen, jf. ovenfor, fodnote 10, præmis 18, og Leclerc-Siplec-dommen, jf. ovenfor, fodnote 5, præmis 13.

gøres det gældende, at bemyndigelsen i henhold til gennemførelsesretsakten alene tillader, at de »nødvendige ændringer« foretages i de hidtil gældende bestemmelser med henblik på gennemførelse af fællesskabsretten. Hvis selve direktivet således ikke begrænser angivelsen af sponsoren til begyndelsen og/eller slutningen af programmerne, eller hvis det ikke udelukker »telepromotions« fra den kategori, der kan falde ind under de yderligere 5% sendetid, var det, selv om Italien var berettiget til at udøve et skøn og lovgive som sket, utvivlsomt ikke »nødvendigt« for gennemførelsen af fællesskabsretten, at Italien handlede således, og de italienske bestemmelser kan derfor være ugyldige efter italiensk ret. Afgørelsen heraf er naturligvis udelukkende et spørgsmål, som de italienske domstole skal træffe, men det kan med rette gøres gældende, at spørgsmålet afhænger af fortolkningen af direktivet, og at de forelagte præjudicielle spørgsmål om fællesskabsretten direkte er opstået som følge af sagernes faktiske omstændigheder. Spørgsmålene kan herefter antages til realitetsbehandling.

Definition af de anvendte udtryk

17. I direktivets artikel 1, litra b), defineres »fjernsynsreklame« som »enhver meddelelse i en hvilken som helst form, udsendt over fjernsyn mod vederlag eller lignende betaling af en offentlig eller privat virksomhed i forbindelse med handel, forretning, håndværk, industri eller liberale erhverv for at fremme afsætning mod betaling af varer eller tjenesteydelser, herunder fast ejendom, rettigheder og forpligtelser«. Det hedder videre: »Bortset fra de i artikel 18 omhandlede tilfælde omfatter dette ikke direkte tilbud til offentligheden med henblik på salg, køb eller leje af produkter eller med henblik på præstation af tjenesteydelser mod vederlag.«

18. Direktivets artikel 1, litra d), definerer »sponsorering« som »ethvert bidrag fra en offentlig eller privat virksomhed, der ikke har tv-radiospredning eller produktion af audiovisuelle værker som beskæftigelse, til finansieringen af fjernsynsprogrammer med henblik på at fremme dens navn, varemærke, image, aktiviteter eller produkter«.

19. Direktivets artikel 17, stk. 1, litra c), bestemmer, at sponsorerede fjernsynsprogrammer ikke må »tilskynde til køb eller leje af sponsorens eller tredjemands produkter eller tjenesteydelser og ... især ikke [må] indeholde særlige reklamehenvisninger til disse produkter eller tjenesteydelser«.

20. Derimod definerer direktivet desværre ikke betydningen af den i denne sag omhandlede terminologi, nemlig »direkte tilbud til seerne med henblik på salg, køb eller leje af produkter eller vedrørende tjenesteydelser« (»direkte tilbud til seerne«), »reklameindslag« og »telepromotions«, selv om de to førstnævnte udtryk er benyttet i direktivet.

21. Direkte tilbud til seerne synes at være det, der i øvrigt er kendt under betegnelsen »teleshopping«, dvs. programmer, hvori der vises produkter, som direkte tilbydes seerne i den forstand, at de kan bestilles direkte pr. telefon, post eller elektronisk og bliver leveret på seernes adresse [12]. Teleshopping er i overensstemmelse hermed blevet beskrevet som elektronisk detailhandel. Ved tilbud og antagelse af tilbud indgås en aftale, og formålet siges at være direkte salg snarere end ren og skær reklame. Det er ejerne af varerne eller udbyderne af tjenesteydelserne, der producerer og præsenterer teleshoppingprogrammer, som sammenlignet med længden af reklameindslag (jf. nedenfor) sædvanligvis er relativt lange. I kraft af direktivets artikel 1, litra b) (punkt 17 ovenfor), kan direkte tilbud til seerne alene betragtes som »fjernsynsreklame« for så vidt angår direktivets artikel 18.

22. Kommissionen har anført, at reklameindslag er korte reklameudsendelser i form af i reglen meget kortvarige film med en betydelig suggestiv virkning, som vises i pauser under eller mellem programmer. Kommissionen oplyser endvidere, at de sædvanligvis sendes i grupper på to eller flere (idet »isolerede reklameindslag« som bestemt i direktivets artikel 10, stk. 2, kun »undtagelsesvis« må forekomme), og at de produceres af dem, der ejer produkterne eller udbyder tjenesteydelserne eller disses forhandlere, snarere end af tv-institutionerne selv. RTI har anført, at vægten på den suggestive virkning af reklameindslag skal sammenholdes med den måde, på hvilken man i længerevarende former for reklame tilstræber en påvirkning af seerne gennem en produktbeskrivelse.

23. I henhold til, hvad Kommissionen og FIEG har anført, er »telepromotions« en reklameform, som optræder i forbindelse med et særligt program og under dette program. Som følge heraf optræder de undertiden som en integrerende del af programmet, selv om de skal holdes klart adskilt fra programmet og klart skal kunne identificeres som reklame. Dette opfatter jeg således, at ét eksempel herpå kunne være et program om hunde, under hvilket programværten gør reklame for en bestemt type hundemad. Kommissionen og FIEG har endvidere forklaret, at »telepromotions« produceres som film af tv-kanalen eller programproducenten og præsenteres direkte af programværten eller de i programmet optrædende skuespillere. Ifølge RTI er denne form for reklame karakteriseret ved, at den kombinerer reklame med underholdning, herunder konkurrencer, der er forbeholdt køberne af de pågældende produkter, eller konkurrencer, i hvilke de pågældende produkter er udsat som præmie. Artikel 12, stk. 1, litra b), i det italienske ministerielle dekret nr. 581/93 definerer »telepromotions« som en udstilling af produkter, mundtlig præsentation eller billedpræsentation af varer og tjenesteydelser eller angivelse af en producents eller tjeneste-

12 — Med hensyn til en beskrivelse af teleshopping henvises til *Programme sponsorship and new forms of commercial promotion on television*, Europarådet, Dossier no. 9, s. 59, punkt 341.

yders navn, varemærke eller virksomhedsområde arrangeret af tv-institutionen med henblik på at fremme afsætning mod betaling af varer eller tjenesteydelser i forbindelse med et program, herunder et sponsoreret program. Endvidere beskriver den nationale domstol i den foreliggende sag i det præjudicielle spørgsmål »telepromotions« som værende »af længere varighed end reklameindslag på grund af, at de indeholder underholdningsstof eller konkurrencer«, selv om de ved »passende afbrydelser klart kan adskilles fra de udsendelser, de indgår i«. Endelig bør jeg måske med hensyn til definitionen af »telepromotions« tilføje, at jeg, for så vidt angår de her foreliggende sager, ikke anser det for nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt visse former for »telepromotions« kan betragtes som sponsorering i direktivets forstand, og i givet fald, hvorvidt dette betyder, at de ikke under nogen omstændigheder rammes af de i artikel 18, stk. 1, indeholdte begrænsninger, for så vidt angår sendetiden for reklameindslag.

udsendelser. I 13. betragtning til direktivet udtales det f.eks., at direktivet »fastsætter de nødvendige mindsteregler for fri udveksling af udsendelser«, ligesom det i 27. betragtning hedder:

»For at sikre, at forbrugernes interesser i deres egenskab af seere beskyttes fuldt ud og behørigt, er det vigtigt, at fjernsynsreklamer underkastes en række minimumsregler og -normer, og at medlemsstaterne fortsat har ret til at indføre mere detaljerede eller strengere regler eller i visse tilfælde andre vilkår, for tv-radiospredningsorganer, der henhører under deres myndighed.«

I overensstemmelse hermed indrømmer forskellige bestemmelser i direktivet medlemsstaterne adgang til efter et skøn at vedtage strengere bestemmelser. Disse tilfælde behandles i punkt 39-46 nedenfor.

Fortolkning af direktivet

24. Før jeg behandler fortolkningen af de to bestemmelser i direktivet, som de foreliggende sager drejer sig om, vil det være hensigtsmæssigt at gennemgå direktivets generelle sigte og formål.

Artikel 18, stk. 1: betydningen af »sådanne ... som direkte tilbud til seerne ...«

25. Det fremgår klart af direktivets præambel og ordlyd, at formålet med direktivet alene er at fastsætte de mindsteregler, der er nødvendige for at sikre fri udveksling af

26. Der er fra begge sider fremført talrige argumenter med hensyn til, om »telepromotions« kan falde ind under den ekstra sendetid, som direktivets artikel 18, stk. 1, åbner mulighed for, for så vidt angår »sådanne reklameformer som direkte tilbud

til seerne ...«. De, der gør gældende, at »telepromotions« ikke kan henregnes til denne kategori af reklamer (Italien, Grækenland, FIEG og Codacons), har lagt vægt på at understrege forskellene mellem direkte tilbud og »telepromotions«. De fremfører til støtte herfor bl. a. følgende:

a) I direkte tilbud indgår (da de udgør en form for elektronisk detailhandel) et kontraktelement, hvorimod »telepromotions« (i lighed med reklameindslag) ikke har et sådant element.

b) Formålet med direkte tilbud er direkte salg, hvorimod formålet med »telepromotions« (i lighed med reklameindslag) er reklame.

c) Direkte tilbud (men også reklameindslag) produceres og præsenteres uafhængigt af tv-institutionen, mens »telepromotions« produceres og præsenteres af tv-institutionen eller efter indbydelse fra denne og bringes som indslag i programmerne.

d) »Telepromotions« er en farligere form for reklame end direkte tilbud, fordi reklameelementet er mindre gennemskueligt, og de bør derfor være underkastet lige så strenge regler som reklameindslag.

27. De, der gør gældende, at »telepromotions« bør kunne falde ind under den ekstra sendetid, som omhandlet i artikel 18, stk. 1 (RTI og Kommissionen), fremfører bl. a. følgende argumenter til støtte herfor:

a) Brugen af vendingen »sådanne ... som« i artikel 18, stk. 1, tyder på, at det ikke har været hensigten, at de ekstra 5% kun skulle omfatte direkte tilbud.

b) En sammenholdelse med omtalen af »direkte tilbud« i artikel 1, litra b), som ikke indledes med ordene »sådanne ... som«, tyder på, at anvendelsen af ordene ikke har været tilfældig, og at det har været meningen, at de skulle tillægges betydning.

c) Det ville ikke have været hensigtsmæssigt at forsøge at definere alle de forskellige former for reklame, som kan falde ind under de ekstra 5% sendetid, fordi man derved kunne have begrænset udviklingen af nye former for reklame.

d) Ved at henregne »telepromotions« til den kategori af fjernsynsreklame, der kan falde ind under de ekstra 5% sendetid, vil man hjælpe mindre virksomheder, som finder denne form for reklame mere effektiv.

e) »Telepromotions« er med til at finansiere mindre fjernsynsforetagender.

f) Uden en forhøjelse af den daglige sendetid på grund af andre former for reklame end reklameindslag, ville der ikke eksistere andre former for reklame end reklameindslag, idet hele de 15% af den tilladte sendetid ville blive benyttet til reklameindslag, da denne form for reklame er mere indbringende for ejerne af tv-kanalerne.

g) Direkte tilbud og »telepromotions« er i modsætning til reklameindslag ikke adskilt fra selve programmet.

h) Både direkte tilbud og »telepromotions« er af længere varighed end reklameindslag. Kommissionen gør gældende, at dette forhold alene er tilstrækkeligt til at begrunde en sidestilling af disse reklameformer. Både RTI og Kommissionen henleder opmærksomheden på det forhold, at konventionens artikel 12, stk. 1, indeholder en bestemmelse, der er identisk med bestemmelsen i direktivets artikel 18, stk. 1, og at det af rapporten om konventionen fremgår, at formålet med de ekstra 5% i konventionen har været at tillade sendetid til nye former for reklame såsom teleshopping, som er af længere varighed end reklameindslag [13].

13 — Rapportens punkt 168.

28. Der henvises endvidere til en foreslået ændring af artikel 18, hvorefter ordene »sådanne ... som direkte tilbud til seerne« erstattes med »andre former for reklame ... og/eller teleshoppingindslag ...« [14]. Dette kan imidlertid ikke have nogen indflydelse på betydningen af den oprindelige ordlyd, idet Rådet og Europa-Parlamentet endnu ikke har vedtaget nogen ændring, og det heller ikke er klart, at der er enighed om, hvorledes den oprindelige ordlyd skulle forstås.

29. Efter min opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at fortolke artikel 18, stk. 1, først ud fra selve ordlyden og dernæst ud fra en generel fortolkning af direktivet som helhed. Jeg er enig med RTI og Kommissionen i, at ordlyden af artikel 18, stk. 1, ved anvendelsen af vendingen »sådanne ... som«, viser, at det ikke har været tanken, at de ekstra 5% sendetid skulle begrænses til alene at omfatte direkte tilbud. På den anden side tyder det forhold, at man har fundet det nødvendigt at anføre et eksempel på, hvad der kunne være omfattet af de ekstra 5% sendetid, på, at det heller ikke har været tanken, at alt andet end reklameindslag skulle være omfattet af disse 5%. Dette er imidlertid så langt, som man kan komme ud fra en orlydsfortolkning. Det

14 — Den foreslåede ændring af artikel 18, stk. 1, som fremgår af den affattelse, som Rådet vedtog i en fælles holdning den 11.6.1996, bestemmer dog følgende:
»1. Sendetiden for teleshoppingindslag, reklameindslag og andre reklamemidler, med undtagelse af teleshoppingprogrammer, som omhandlet i artikel 18a, må ikke overstige 20% af den daglige sendetid. Sendetiden for reklameindslag må ikke overstige 15% af den daglige sendetid.«

er derfor nødvendigt herefter at overveje den korrekte fortolkning af direktivet som helhed.

30. Da direktivet, som nævnt ovenfor i punkt 25, er udtryk for en minimumsharmonisering, er det min opfattelse, at enhver uklarhed i direktivet bør fortolkes til fordel for, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved gennemførelsen af direktivets bestemmelser.

31. Hertil kommer, som tidligere nævnt [15], at formålet med bestemmelsen vedrørende de ekstra 5% sendetid ifølge rapporten om konventionen har været at afsætte tid til sådanne former for reklame, som i reglen er af længere varighed, og, da direktivet i mange henseender synes bevidst at være udformet med konventionen som nærmeste forbillede, forekommer det nærliggende at antage, at det samme formål har ligget til grund for den tilsvarende bestemmelse i direktivet. Det synes desuden at være accepteret, at »telepromotions« i reglen er af længere varighed end reklameindslag (og selv om den italienske regering gør gældende, at »telepromotions« ikke behøver at være af længere varighed end reklameindslag, synes regeringen ikke at bestride, at det i reglen forholder sig sådan, at »telepromotions« er af længere varighed). Dette synspunkt, for så vidt angår formålet med de ekstra 5% sendetid, støttes af den kendsgerning, at mens direktivets artikel 18, stk. 2 (som er identisk med konventionens artikel 12, stk. 2), bestemmer, at »sendetiden for reklameindslag inden for en given periode på en time ikke må overstige 20%«, er sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne ikke underlagt en tilsvarende timebegrænsning i henhold til artikel 18, stk. 2, men derimod en begrænsning pr. dag i henhold til artikel 18, stk. 3. Artikel 18, stk. 3, er praktisk taget identisk med konventionens artikel 12, stk. 3 [16], og bestemmer, at varigheden af reklameformer såsom direkte tilbud til seerne »[ikke må] ... overstige en time om dagen«. Som det fremgår af rapporten om konventionen [17], blev det formentlig anset for at være nødvendigt at indføre de to forskellige former for tidsbegrænsning, fordi det kunne være vanskeligt, for så vidt angår reklameformer af længere varighed end reklameindslag, at overholde en regel, hvorefter de var underlagt en tidsbegrænsning inden for en given periode på en time.

32. Det er derfor min opfattelse, at artikel 18, stk. 1, skal fortolkes således, at den tillader medlemsstaterne at medregne »telepromotions« til den kategori af reklame, som kan falde ind under de ekstra 5% sendetid. Dette gælder naturligvis med forbehold af, at

15 — Punkt 27, litra h), ovenfor.

16 — Konventionens artikel 12, stk. 3, er identisk med direktivets artikel 18, stk. 3, når bortses fra udeladelsen af den indledende vending i direktivets artikel 18, stk. 3: »med forbehold af stk. 1«.

17 — Jf. punkt 174, hvori det udtales, at da disse former for reklame i reglen er af længere varighed end reklameindslag, er de — i modsætning til reklameindslag — ikke underlagt den øvre tidsbegrænsning inden for en given periode på en time, som gælder i henhold til artiklens stk. 2. Hertil kommer, at den aktuelle tendens inden for teleshopping viser, at disse former for reklame fortrinsvis sendes uden for den bedste sendetid.

de pågældende »telepromotions« ikke strider mod nogen af de andre bestemmelser i direktivet, f.eks. forbuddet i artikel 10, stk. 4, mod skjult reklame.

33. Artikel 18 bestemmer endvidere, at medlemsstaterne »kan« indrømme 5% ekstra sendetid. Da artikel 18 ikke på nogen måde forpligter medlemsstaterne til at tillade ekstra reklame, forekommer det derfor, som påpeget af den italienske regering, usandsynligt, at det skulle have været hensigten, at medlemsstaterne, hvis de valgte at indføre en sådan bestemmelse, skulle være afskåret fra at lade de 5% ekstra sendetid omfatte en snævrere kategori af reklamer end forudsat i artikel 18. Dette synspunkt støttes af direktivets artikel 19, som jeg skal komme ind på i det følgende.

Artikel 17, stk. 1, litra b): sponsorering

34. For så vidt angår den korrekte fortolkning af artikel 17, stk. 1, litra b), synes det at være klart (som påpeget af RTI, Kommissionen og den østrigske, den græske og den portugisiske regering), at selve ordlyden ikke begrænser omtalen af sponsoren til at finde sted ved begyndelsen og/eller slutningen af programmerne.

35. Hertil kommer, at det, der forekommer at være den klare betydning af bestemmelsen, bekræftes af den kendsgerning, at omtale af sponsoren i Kommissionens oprindelige udkast til direktivet, som blev forelagt for Rådet den 30. april 1986 [18], udtrykkeligt var begrænset til begyndelsen og slutningen af programmet, men at denne udtrykkelige begrænsning blev opgivet trods forsøg fra Europa-Parlaments side på at få den genindsat [19].

36. Da det andet spørgsmål, der af den nationale domstol er forelagt Domstolen, i generelle vendinger går ud på, om direktivet skal fortolkes således, at det frit tillader »en sponsorering, som der gentagne gange gøres opmærksom på under selve programmet«, skal det bemærkes, at selv om det er min opfattelse, at direktivet tillader angivelse af sponsorens navn og/eller logo under programmerne, er en sådan angivelse underlagt bestemmelsen i artikel 17, stk. 1, litra c), hvorefter programmerne ikke på noget som helst tidspunkt må tilskynde til »køb eller leje af sponsorens eller tredjemands produkter eller tjenesteydelser og ... især ikke [må] indeholde særlige reklamehenvisninger til disse produkter eller tjenesteydelser«. Direktivet skelner således mellem angivelse af sponsorens navn og/eller logo og omtale af specifikke produkter eller tjenesteydelser. Det skal også bemærkes, at sponsorerede programmer ved programmets begyndelse og/eller slutning i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), klart skal kunne identificeres som sponsorerede. Denne bestemmelses obligatoriske karakter skal være afspejlet i den nationale lovgivning.

18 — Artikel 12, litra b) (EFT 1986 C 179, s. 4), som Parlamentet tilsluttede sig den 20.1.1988 (EFT C 49, s. 53).

19 — EFT 1989 C 158, s. 138.

37. Jeg må derfor konkludere, at artikel 17, stk. 1, litra b), bestemmer, at sponsorens navn og/eller logo skal angives ved begyndelsen og/eller slutningen af programmerne, men at bestemmelsen ikke forbyder, at sponsorens navn og/eller logo angives under programmerne.

Medlemsstaternes skøn

38. Det må være klart på baggrund af denne gennemgang af fortolkningen af ordlyden af artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 18, stk. 1, at selv om den førstnævnte bestemmelse ikke forbyder angivelse af sponsorens navn og/eller logo under programmerne, og den sidstnævnte bestemmelse tillader medlemsstaterne at lade »telepromotions« være omfattet af de ekstra 5% sendetid, forpligter de pågældende artikler ikke medlemsstaterne til at tillade angivelse af sponsorer under programmerne eller til at lade »telepromotions« være omfattet af de ekstra 5% sendetid.

39. At medlemsstaterne kan vælge at vedtage strengere bestemmelser end foreskrevet i artikel 17, stk. 1, litra b), og artikel 18, stk. 1, bekræftes af andre bestemmelser i direktivet, som udtrykkeligt vedrører spørgsmålet om medlemsstaternes skøn. Fire bestemmelser i direktivet er relevante i denne henseende.

40. Artikel 3, stk. 1 (som findes under overskriften »Almindelige bestemmelser«), bestemmer (trods fejlen i den engelske tekst), at medlemsstaterne for så vidt angår de tv-radiospredningsorganer, som hører under deres myndighed, kan indføre strengere eller mere detaljerede bestemmelser på de områder, der er omfattet af direktivet [20].

41. Ifølge artikel 8 kan medlemsstaterne fastsætte strengere regler, når de af sprogpolitiske hensyn anser det for nødvendigt. Denne artikel er således uden betydning i den foreliggende sag.

42. Artikel 19 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan fastsætte strengere regler, end hvad der er fastsat i artikel 18, med hensyn til sendetid og de nærmere bestemmelser for fjernsynstransmission for så vidt angår de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed ...«

20 — Jf. præmis 31 i Leclerc-Siplec-dommen. Som jeg understregede i mit forslag til afgørelse i sagen, er der i den engelske version af artikel 3, stk. 1, en fejloversættelse, idet medlemsstaterne ifølge den engelske tekst har ret til, for så vidt angår de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, at kræve, at disse indfører strengere eller mere detaljerede bestemmelser, hvorimod det af de øvrige sprogversioner fremgår, at det er medlemsstaterne selv, som har ret til at vedtage sådanne bestemmelser.

43. Endelig bestemmes det i artikel 20:

»Medlemsstaterne kan under overholdelse af fællesskabsretten fastsætte andre betingelser end de i artikel 11, stk. 2-5, og artikel 18 fastsatte, for så vidt angår udsendelser, der udelukkende er bestemt til det nationale område, og som hverken direkte eller indirekte kan modtages i en eller flere andre medlemsstater, jf. dog artikel 3.«

44. I Leclerc-Siplec-dommen behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne i kraft af artikel 3, stk. 1, kan pålægge tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, strengere regler end dem, der er foreskrevet i direktivets bestemmelser om fjernsynsreklame og sponsorering, når de nærmere omstændigheder ikke er omfattet af artikel 19 eller 20. Domstolen udtalte, at det i artikel 20 udtrykkeligt er anført, at bestemmelsen finder anvendelse med forbehold af artikel 3, men at artikel 19 ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse. Domstolen konkluderede imidlertid, at »det ... ikke [kan sluttes heraf], at medlemsstaternes adgang til at fastsætte strengere regler for fjernsynsreklamer og sponsorering er begrænset til at gælde under de omstændigheder, der er fastlagt i direktivets artikel 19« [21], og at det »hverken af betragtningerne til direktivet eller af dettes formål [fremgår], at artikel 19 skal fortolkes således, at medlemsstaterne derved skulle fratages en ret, som er indrømmet dem ved artikel 3, stk. 1« [22].

45. I Leclerc-Siplec-sagen vedrørte de nationale bestemmelser, hovedsagen drejede sig om, de typer produkter eller tjenesteydelser, der kunne reklameres for. Bestemmelserne kunne derfor ikke være omfattet af artikel 19, da artikel 19 alene vedrører »sendetid og de nærmere bestemmelser for fjernsynstransmission«. Den foreliggende sag drejer sig imidlertid om den daglige sendetid for visse reklamer, som klart er omfattet af ordlyden af artikel 19. Som jeg udtalte i mit forslag til afgørelse i Leclerc-Siplec-sagen [23], er det min opfattelse, at direktivet, da det er et udtryk for en minimumsharmonisering, ikke skal fortolkes således, at det begrænser medlemsstaternes skøn, medmindre ordlyden er klar, og Domstolen synes at have tilsluttet sig dette synspunkt i sin dom i sagen [24]. Omtalen i artikel 19 af »strengere regler ... med hensyn til sendetid« skal derfor fortolkes således, at medlemsstaterne kan indføre strengere regler, for så vidt angår definitionen af den type reklamer, som kan være omfattet af den ekstra reklametid i henhold til artikel 18.

46. Med hensyn til reglerne om sponsorering er det min opfattelse, at artikel 3, stk. 1, kan finde anvendelse. Selv om artikel 17, stk. 1, litra b), ikke begrænser angivelsen af sponsoren til begyndelsen og/eller slutningen af programmet, er det derfor min opfattelse, at direktivet ikke forbyder medlemsstaterne at vedtage bestemmelser, som indebærer begrænsninger i adgangen til at angive sponsorer på denne måde.

21 — Præmis 40.
22 — Præmis 42.
23 — Punkt 70.
24 — Præmis 40-44.

47. Jeg konkluderer derfor, at selv om selve direktivet ikke kræver en gennemførelse af hverken artikel 17, stk. 1, litra b), eller artikel 18 på den restriktive måde, hvorpå det er sket i den italienske lovgivning, så forbyder det ikke desto mindre ikke, at gennemførelsen sker på en sådan måde.

48. Dette betyder imidlertid ikke, at Italien vil være berettiget til at afværge eller hindre modtagelse eller retransmission af udsendelser fra andre medlemsstater med den begrundelse, at de ikke er i overensstemmelse med den strengere italienske lovgivning. Som allerede nævnt [25] er formålet med direktivet at fastsætte »de nødvendige mindsteregler for fri udveksling af udsendelser«. Selv om medlemsstaterne derfor kan benytte sig af adgangen til at indføre strengere bestemmelser for de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, således som det klart fremgår af artikel 3, stk. 1, og artikel 19, kan de ikke stille krav om, at tv-radiospredningsorganer fra andre medlemsstater overholder sådanne bestemmelser.

49. Det bemærkes tillige, at en bestemmelse i en fællesskabsretsakt, som tillader medlemsstaterne at indføre strengere regler på et bestemt område, ikke berettiger medlemsstaterne til at indføre regler af en hvilken som helst art. Medlemsstaterne skal naturligvis stadig sikre, at de bestemmelser, de indfører, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. I den foreliggende sag skal Italien derfor være i stand til at godtgøre, at enhver form for restriktioner, der måtte være pålagt tv-radiospredningsorganer ud over de restriktioner, som kræves i medfør af direktivet, ikke udgør en uberettiget begrænsning af de friheder, der er garanteret ved traktaten, f.eks. den frie udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i artikel 59, og de frie varebevægelser, som omhandlet i artikel 30.

50. Der er imidlertid ikke af den nationale domstol forelagt spørgsmål vedrørende artikel 59 eller 30, og der er intet, der tyder på, at foranstaltningerne er i strid med de nævnte artikler (hvilket kunne have været tilfældet, hvis restriktionerne havde været i strid med proportionalitetsprincippet, selektive eller diskriminerende eller i væsentlig grad hindrende adgangen til markedet).

51. Endelig skal jeg tillige nævne den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10, som vedrører ytringsfriheden. Selv om man antager, at medlemsstaterne ved at indføre restriktioner for reklame af den i disse sager omhandlede art handler inden for rammerne af fællesskabsretten, og der i overensstemmelse med EF-Domstolens praksis [26] derfor skal tages hensyn til menneskerettighedskonventionen, er der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis intet, der tyder på, at sådanne restriktioner vil være i strid med konventionen. Tværtimod er det bemærkelsesværdigt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har vist sig villig til at acceptere betydelige restriktioner for kommerciel reklame [27].

25 — Ovenfor i punkt 25.

26 — Dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925.

27 — Dom af 24.2.1994, Cassado Coca mod Spanien, ECHR Reports Series A, nr. 285.

52. Jeg må derfor konkludere, at den italienske regering er berettiget, om end ikke forpligtet, i medfør af direktivet til at forbyde angivelse af sponsorer under programmerne og til at bestemme, at »telepromotions« ikke kan falde ind under de ekstra 5% sendetid, som omhandles i direktivets artikel 18, stk. 1.

Forslag til afgørelse

53. Sammenfattende foreslår jeg, at de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, besvares således:

1) Artikel 18 i direktiv 89/552/EØF skal fortolkes således, at udtrykket »sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne«, for så vidt angår muligheden for at forhøje den procentsats, reklameudsendelser højst må udgøre af den daglige sendetid, til 20%, alene er anvendt som eksempel, og at det tillige kan omfatte andre former for reklame, bortset fra reklameindslag, herunder, for så vidt angår de foreliggende sager, produktpræsentation mv. (»telepromotions«).

2) Artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 89/552/EØF skal fortolkes således, at angivelse af sponsorens navn og/eller logo er tilladt under programmerne.