KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.08.1996
KOM(96) 392 endelig udg.

96/0220 (COD)

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Forskriftsmæssig gennemsigtighed i det indre marked for informationssamfundets tjenester

---

Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF
om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter

(forelagt af Kommissionen)

---

## Oversigt

**Resumé**

**Indledning**

**I. Informationssamfundets tjenester i det indre marked**
A. Mod et europæisk tjenestemarked
B. Nuværende juridiske rammer for det indre marked

**II. Behovet for en gennemsigtighedsmekanisme**
A. Perspektiver for medlemsstaternes forskriftsmæssige aktivitet
B. Risici for det indre marked

**III. Beskrivelse af gennemsigtighedsmekanismen**

A. Målsætninger
B. Generel fremgangsmåde
C. Retligt instrument
D. Anvendelsesområde
E. Retsgrundlag
F. Nærhedsprincip

**IV. Forslag til direktiv**

Indholdsfortegnelse


**RESUME** ..... 1c

**INDLEDNING** ..... 1l

**I. INFORMATIONSSAMFUNDETS TJENESTER I DET INDRE MARKED** ..... 3

**A. Mod et europæisk tjenestemarked** ..... 3

*1. En mangfoldighed af tjenester* ..... 3

*2. Gradvis markedsudvikling* ..... 5

*3. Varierende geografisk udvikling* ..... 6

*4. Udvikling af grænseoverskridende tjenester er en forudsætning* ..... 7

**B. Nuværende juridiske rammer for det indre marked** ..... 8

**II. BEHOV FOR EN GENNEMSIGTIGHEDSMEKANISME** ..... 12

**A. Udsigter til forskriftsmæssig aktivitet i medlemsstaterne** ..... 12

**1. Forberedende forskriftsmæssig mobilisering i medlemsstaterne** ..... 12

**2. Nye forskriftsmæssige behov** ..... 16

***a. Behov for nye former for beskyttelse*** ..... 17

***b. Behov for lempelse af eksisterende beskyttelse*** ..... 17

**3. Omfattende og etapevis forskriftsmæssig aktivitet** ..... 18

***a) Et stort spektrum af forskrifter*** ..... 18

***b) En uklar og langstrakt tidsplan*** ..... 19

**B. Risici for et mindre velfungerende indre marked** ..... 20

**1. Risici for opsplitning af det indre marked** ..... 20

**2. Risiko for overregulering** ..... 22

**3. Risiko for manglende sammenhæng** ..... 22

**III. BESKRIVELSE AF GENNEMSIGTIGHEDSMEKANISMEN** ..... 24

**A. Formål** ..... 24

**B. Generel fremgangsmåde** ..... 25

**1. Erfaringerne med de allerede eksisterende gennemsigtighedsmekanismer** ..... 25

**2. Den foreslåede gennemsigtighedsmekanisme** ..... 28

**C. Juridisk instrument** ..... 30

D. Anvendelsesområde ..... 31
1. Forskrifter for tjenester, der skal meddeles ..... 31
2. Udelukkelser ..... 32

E. Retsgrundlag ..... 33

F. Nærhedsprincippet ..... 34

IV. Forslag til direktiv ..... 35

## RESUME


1. Formålet med denne meddelelse og det ledsagende forslag til Rådets direktiv er på EF-plan at indføre en informations- og høringsprocedure om eventuelle fremtidige udkast til forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester.

2. Kommissionen ønsker inden for rammerne af sin overordnede politik for informationssamfundet at opstille juridiske rammer, således at bl.a. de nye tjenester, der vil blive formidlet i informationssamfundet, kan udnytte fordelene ved området uden indre grænser under overholdelse af de nødvendige grundlæggende målsætninger af almen interesse og under behørigt hensyn til de sociale, samfundsmæssige og kulturelle faktorer, der gør sig gældende. Det vil dreje sig om (eller drejer sig allerede om) en bred vifte af meget forskelligartede tjenester, nemlig bl.a. elektroniske aviser, fjernundervisning, telemedicin, elektroniske turistinformationstjenester, elektronisk fjernsalg af varer og tjenester, elektroniske væddemålsforretninger, interaktive spil og underholdningstilbud, fritidstilbud osv. Generelt vil tjenesterne være kendetegnet ved, at de formidles elektronisk over afstand (teleformidles), og at de formidles på individuel anmodning fra en privat modtager af tjenester. Dette sidste gør, at det drejer sig om såkaldte interaktive tjenester, idet tjenesteyderen reagerer på særlig anmodning fra en modtager og omvendt.

3. Området uden indre grænser er en altafgørende udfordring for udviklingen af denne form for tjenester, da de vil kunne formidles på tværs af grænserne og således tilbyde borgerne nye muligheder for at kommunikere og modtage information, tilbyde forbrugerne nye pålidelige former for adgang til varer og tjenester og tilbyde de europæiske tjenesteerhverv nye muligheder for at øge deres konkurrenceevne.

4. Udviklingen af tjenesterne sker ikke i et juridisk tomrum for øjeblikket, da bestemmelserne om det indre marked, navnlig traktatens artikel 52 (etableringsfriheden) og 59 (fri udveksling af tjenesteydelser) og gældende afledt ret, allerede danner de grundlæggende juridiske rammer. De mange såvel nationale som fællesskabsmæssige tiltag på området (undersøgelser, rapporter og tænketanke) peger imidlertid i samme retning, nemlig at der er behov for en tilpasning af eksisterende nationale lovgivninger, der finder anvendelse på de traditionelle former for tjenester, således at der tages behørigt hensyn til de særlige forhold, der kendetegner informationssamfundets nye tjenester. Der kan derfor ventes et omfattende lovgivningsarbejde i denne retning. De omhandlede tjenester kan foranledige andre vanskeligheder end dem, der allerede er taget højde for i den gældende lovgivning for traditionelle tjenester eller for tv-transmission og telekommunikationstjenester. Det er derfor nødvendigt at ændre nuværende lovgivninger enten for at sikre en bedre beskyttelse af almene interesser eller derimod for at lempe bestemmelserne, når deres anvendelse ikke er berettiget. Endvidere viser også den udbredte interesse for informationssamfundet, at man måske står over for en snarlig omfattende forskriftsmæssig aktivitet.

5. Uden samordning på EF-plan vil sådanne nye forskriftstiltag i medlemsstaterne sandsynligvis frembyde omfattende indbyrdes afvigelser. Hver af medlemsstaterne vil handle ud fra egne bekymringer, der bunder i forskellige opfattelser af hvilke målsætninger af almen interesse, der skal søges opfyldt. En sådan fremtidig forskriftsmæssig aktivitet skaber derfor alvorlig risiko for opsplitning af det indre marked, dvs. indførelse af nye, ubegrundede eller overdrevne hindringer for den frie udveksling af tjenester mellem medlemsstaterne og for etableringsfriheden for udbyderne af disse tjenester. Dette vil endvidere på EF-plan kunne føre til overregulering og usammenhængende forskrifter.

De nye tjenesters grænseoverskridende dimension bevirker samtidig, at isolerede, ukoordinerede nationale tiltag måske vil vise sig utilstrækkelige for at beskytte legitime almene interesser med den deraf følgende risiko for omfattende omgåelse af bestemmelserne, navnlig gennem de pågældende operatørvirksomheders flytninger eller aftaler om lovvalg.

6. Der er derfor et tydeligt behov for, at fremtidige forskriftstiltag samordnes på EF-plan for at undgå en sådan opsplitning af det indre marked samt på det mest indtrængende forfølge de mest beskyttelsesværdige målsætninger af almen interesse. Det er i denne henseende endnu for tidligt at foreslå omfattende og udtømmende harmonisering på EF-plan af de grundlæggende forskrifter, der skal finde anvendelse på informationssamfundets tjenester, naturligvis bortset fra de områder, der allerede er omfattet af særlige EF-forskrifter, som f.eks. telekommunikation. Generelt har man endnu ikke tilstrækkeligt kendskab til dette nye tjenestemarked, hverken hvad tjenesternes form, beskaffenhed eller udvikling angår, hvorfor behovet for og indholdet af en sådan harmonisering inden for det indre marked ikke kan fastlægges. Kommissionen foreslår derfor at samordne fremtidige forskriftstiltag gennem en procedure for information, høring og administrativt samarbejde.

Dette udelukker naturligvis ikke, at der på særlige områder punktvist kan iværksættes undersøgelser af behovet for EF-indgriben for at beskytte en række målsætninger af almen interesse.

7. Målsætningen for den procedure, der er fastlagt i direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 for udkast til forskrifter for varers vedkommende, er netop at skabe rammerne for en samordningsprocedure. Mere end ti års erfaringer med gennemførelsen af dette direktiv har vist, at fremgangsmåden er effektiv. Direktivet udgør nu den mest fuldendte mekanisme til fremme af forskriftsmæssig gennemsigtighed. Det administrative samarbejde og de procedurer, der er fastlagt i direktivet, imødekommer på bedste vis det nuværende behov også for informationssamfundets tjenester. Kommissionen foreslår derfor, at direktivets anvendelsesområde udvides til også at omfatte udkast til forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester.

8. Sigtet med forslaget til det udvidede direktiv har været at opfylde følgende målsætninger:

- *skabe rammerne for et effektivt fungerende indre marked navnlig ved at undgå nye hindringer* gennem gensidig information medlemsstaterne indbyrdes samt mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Informationen vil i givet fald gøre det muligt at forebygge indførelse af nationale forskrifter, som er uforenelige med principperne om fri udveksling af tjenester og etableringsfriheden eller, ifald påtænkte nationale forskrifter kan medføre berettigede juridiske grænser ud fra hensynet til beskyttelsen af beskyttelsesværdige almene interesser, at identificere behov for nye EF-forskrifter med sigte på at afskaffe sådanne grænser.

- *sikre en mere effektiv beskyttelse af almene interesser* ved at foregribe behov for indgriben på EF-plan med henblik på at sikre et hensigtsmæssigt og tilsvarende beskyttelsesniveau i alle medlemsstater. Nationale hensyn, som medfører et ønske om regulering i én medlemsstat, kan deles af de øvrige medlemsstater og mere effektivt imødekommes gennem en samordnet beskyttelse på EF-plan.

- *bedre identificere og nedbringe behovet for nye EF-forskrifter* gennem en mere effektiv anvendelse af traktaten, navnlig artikel 52 og 59, og EF-retten samt et mere snævert samarbejde mellem medlemsstaterne. En gennemsigtighedsmekanisme vil i denne henseende være et konkret bidrag, som *på et tidligt tidspunkt* vil kunne forebygge eller begrænse vedtagelse af visse nationale lovgivninger, som efterfølgende ville kunne medføre en regulering på EF-plan med henblik på at stadfæste disse, uden at der reelt er noget behov herfor.

- *lette det administrative samarbejde* allerede ved udarbejdelsen af forskrifterne ved at anspore den nationale lovgiver til at forespørge de nationale administrationer om forholdene i de øvrige medlemsstater, så der ikke lovgives isoleret uden hensyntagen til de erfaringer, der er høstet andre steder, og virkningerne for udbyderne og modtagerne af tjenesterne i de øvrige lande.

- *bidrage til de forskriftsmæssige rammers stabilitet* ved dels at begrænse risikoen for uforudsigelige forskriftsmæssige reaktioner, dels ved at undgå eventuelle usikkerhedsperioder, som vil være konsekvensen af overtrædelsesprocedurer over for medlemsstater, der ikke overholder deres EF-forpligtelser, og endelig ved at øge erhvervslivets, de nationale myndigheders og forbrugernes muligheder for at få information og bidrage til udformningen af de udkast til forskrifter, som vil kunne berøre dem.

9. Udkast til nationale forskrifter om adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenesterne skal være underlagt gennemsigtighedsmekanismen,

når tjenesterne dels teleformidles, dels formidles på individuel anmodning fra en modtager af tjenester (det "interaktive" element), dog ikke forslag til nationale forskrifter om gennemførelse af eksisterende eller fremtidige EF-direktiver i den nationale lovgivning.

10. Gennemsigtighedsmekanismen skal så vidt muligt suppleres af et internationalt forskriftsmæssigt og administrativt samarbejde for på så bredt et plan som muligt at skabe stabile og sammenhængende forskriftsmæssige rammer.

11. Den foreslåede gennemsigtighedsmekanisme tager udgangspunkt i de procedure-mæssige foranstaltninger, der er fastlagt i direktiv 83/189/EØF, nemlig følgende:

- *en informationsprocedure* om udkast til forskrifter for tjenester som defineret ovenfor. Medlemsstaterne skal sende Kommissionen ethvert udkast til forskrift, som vil finde anvendelse på informationssamfundets tjenester. Kommissionen skal videresende sådanne informationer til de øvrige medlemsstater, således at de kan få kendskab til de nationale tiltag.

- *en høringsprocedure*: efter fremsendelse af udkast til forskrifter indledes en første tre måneders status quo-periode, i løbet af hvilken medlems-staterne og Kommissionen kan fremsætte deres bemærkninger eller afgive en udførlig udtalelse (i så tilfælde forlænges den samlede status quo-periode til seks måneder), eller, for Kommissionens vedkommende, erklære, at der vil blive fremsat forslag til harmonisering, eller at der allerede er foreslået harmoniseringsforanstaltninger på det pågældende område (i så tilfælde forlænges den samlede status quo-periode til tolv måneder, som kan forlænges til indtil atten måneder).

- *et udvalg*: det udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne, som allerede er indeholdt i direktiv 83/189/EØF, sætter administrationerne i stand til at opretholde en dialog mellem medlemsstaternes lovgivere og fremme det administrative samarbejde. Nu hvor der i mange medlems-stater indledes overvejelser om de juridiske rammer for tjenesterne, vil udvalget kunne tjene som et særdeles nyttigt forum for administrationerne.

# MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

## Forskriftsmæssig gennemsigtighed i det indre marked for informationssamfundets tjenester

---

19

## INDLEDNING

Kommissionens politik vedrørende informationssamfundet er fastlagt i handlingsplanen "Europa på vej mod informationssamfundet: en handlingsplan"[1]. Inden for rammerne af denne overordnede politik for informationssamfundet udarbejdede Kommissionen i marts 1995[2] sin strategi med hensyn til forskrifter for informationssamfundets tjenester, nemlig de forskellige tjenester, der vil blive formidlet via de elektroniske motorveje. Forbrugerne vil få adgang til et komplet udbud af interaktive tjenester, som f.eks. elektroniske aviser, fjernundervisning, fjernrådgivning fra advokater og læger, elektroniske turistinformationstjenester, elektronisk handel med varer og tjenester, teleformidlede væddemålsforretninger, interaktive spil, fritidstilbud osv.

Disse tjenester kendetegnes generelt ved, at de teleformidles og imødekommer en eller flere individuelle anmodninger fra en privat modtager af tjenester. Dette sidste gør, at det drejer sig om såkaldte interaktive tjenester, idet tjenesteyderen reagerer på individuel anmodning fra en modtager og omvendt. Tjenesterne, som her benævnes "informations-samfundets tjenester", adskiller sig således fra tv-transmissioner, da det er forbrugeren, som interaktivt kan skaffe sig adgang til dem, viderebehandle dem, vælge og kontrollere deres indhold, så de svarer til hans behov. De adskiller sig imidlertid også fra de traditionelle, faglige tjenester, hvor leveringen sædvanligvis finder sted ved, at tjenesteyderen eller modtageren bevæger sig fra et sted til et andet (f.eks. læge-, advokat- eller undervisningstjenester), ved at de teleformidles. I kølvandet på denne mangfoldighed af tjenester finder vi oplagte sociale, samfundsmæssige, kulturelle og økonomiske udfordringer. De vil navnlig give borgerne nye muligheder for at kommunikere og modtage information uden hensyn til grænser eller afstande. De vil komme til at udgøre en dynamisk økonomisk sektor og den vigtigste eksistensberettigelse (ud over udvikling af de egentlige telekommunikationstjenester) for udviklingen af tele- og informationsteknologi i Den Europæiske Union. Det fremgår ligeledes tydeligt, at der skabes en stor udfordring for den europæiske opbygning, da tjenesterne ved at ophæve afstandene vil blive et middel til at gennemføre en stadigt tættere samhørighed mellem befolkningerne og oprette snævrere forbindelser mellem de stater, som er samlet i Unionen.

---

1 *Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet og til Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, KOM(94) 347 endelig udg., Bruxelles den 19. juli 1994. Handlingsplanen kom i stand på foranledning af Det Europæiske Råds møde på Korfu (den 24.-25. juni 1994), hvor det blev understreget, at det er nødvendigt at udarbejde "klare og stabile forskriftsmæssige rammer" for informationssamfundet, og hvor Kommissionen blev opfordret til hurtigst muligt at opstille en arbejdsplan for de tiltag, der er behov for på EF-plan for at supplere de forskriftsmæssige rammer. Forud herfor var det i en rapport udarbejdet af en gruppe eksperter under Martin Bangemanns ledelse blevet understreget, at det er af afgørende betydning, at der vedtages en fælles lovgivningsmæssig tilgang, som er såvel sammenhængende og præcis som tilstrækkelig fleksibel til at kunne videreudvikles i takt med de nye teknologier og markeder.*

2 *"Informationstjenester - indførelse af forskriftsmæssige rammer", meddelelse fra Martin Bangemann, Marcelino Oreja og Mario Monti vedtaget den 22. marts 1995. Jf. også begrundelse for forslag til direktiv om ændring af direktiv 89/552/EØF, KOM(95) 86 endelig udg. af 31. maj 1995, s. 25.*

Det område uden grænser, som udgøres af det indre marked, er på denne baggrund af central betydning for en vellykket overgang til informationssamfundet. De store investeringer, som er nødvendige for at udvikle tjenesterne, kan nemlig kun mobiliseres, hvis der er udsigt til stordriftsfordele, hvis aktiviteterne kan målrettes mod niche-markederne og tjenesterne sælges overalt i Europa. Potentielle markeder, der er for små i et enkelt land til at være rentable, kan blive interessante, når de kan udnyttes i alle medlemsstaterne.

Kommissionen forskriftsmæssige tilgang til informationssamfundets tjenester skal netop have til sigte at imødekomme disse udfordringer ved at sikre klare, sikre og sammenhængende juridiske rammer. Kommissionen mener i denne henseende, at det endnu er for tidligt og risikabelt at udarbejde omfattende, nærmere EF-forskrifter for disse nye tjenester. Tjenesternes form, beskaffenhed og markedsudvikling er endnu uafklarede, og man har endnu ikke tilstrækkeligt kendskab til behov og problemer, som kunne berettige til en indsats på EF-plan. Endvidere er der ikke et juridisk tomrum for øjeblikket, da EF-retten og især bestemmelserne om det indre marked allerede danner de grundlæggende juridiske rammer.

Det betyder dog på ingen måde, at man skal forblive passiv. Det står allerede nu klart, at udviklingen af informationssamfundet på nationalt plan i fremtiden vil blive ledsaget af nye forskrifter, hvorved de nuværende juridiske rammer vil blive tilpasset. Samordnes dette forskriftsmæssige arbejde ikke på EF-plan, vil det kunne betyde en fornyet opsplitning af området uden indre grænser, overregulering og manglende forskrifts-mæssig sammenhæng, hvilket vil være til skade for udviklingen af informationssamfun-dets tjenester og muligheden for effektivt at kunne beskytte de for området nødvendige målsætninger af almen interesse.

For at imødegå disse risici har Kommissionen besluttet, at indsatsen på EF-plan på nuværende stadium blandt andet bør privilegere strukturering en af det fremtidige forskriftsmæssige arbejde gennem forslaget om en forskriftsmæssig gennemsigtigheds-mekanisme for at sikre gennemsigtighed i de fremtidige udkast til nationale forskrifter og forenelighed med princippet om området uden indre grænser og de øvrige målsætninger.

Dette betyder ikke, at Kommissionen vil afholde sig fra at tage andre specifikke initiativer. Kommissionen har allerede tydeligt overvejet noget sådant, dels ved at beslutte, at fremtidige initiativer til EF-forskrifter skal tage udgangspunkt i de juridiske rammer i forbindelse med det indre marked og frembyde forskriftsmæssig sammenhæng, dels ved at igangsætte forberedende arbejder som analyser af eller høringer om specifikke problemstillinger, der allerede på tilstrækkelig afgrænset vis trænger sig på. Kommis-sionen har således netop vedtaget tre grønbøger, nemlig grønbogen om *"ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet"*[3], grønbøgerne om henholdsvis retlig beskyttelse af krypterede signaler og om kommerciel kommunikation i det indre marked, som har været eller er til omfattende høring. Herudover er to andre grønbøger under forberedelse, nemlig grønbogen *"At leve og arbejde i*

[3] *KOM(95) 382 endelig udg. af 19. juli 1995.*

*informationssamfundet - prioritering af den menneskelige dimension" og grønbogen om udviklingen af nye audiovisuelle tjenester*, som også behandler spørgsmålet om beskyttelsen af visse målsætninger af almen interesse, herunder navnlig beskyttelsen af mindreårige og fremme af den kulturelle og sproglige mangfoldighed, samt spørgsmålet om udviklingen af de nye tjenester.

Den forskriftsmæssige gennemsigtighedsmekanisme, som der stilles forslag om i det følgende, skal derfor ses som et vigtigt skridt hen i mod indførelsen og struktureringen af de juridiske rammer for informationssamfundet ud fra et ønske om at sikre sektoren en hensigtsmæssig fordel af området uden indre grænser. Mekanismen skal derfor ses som et led i en sammenhængende politik med sigte på at sikre en velafbalanceret udvikling af informationssamfundet under hensyntagen til de mange implicerede målsætninger af almen interesse, herunder navnlig de sociale, samfundsmæssige og kulturelle udfordringer.

Mekanismen udgør endvidere et centralt element i bestræbelserne på at sikre en mere effektiv og sammenhængende deltagelse fra EF's side, når spørgsmål af forskriftsmæssig karakter i forbindelse med informationssamfundet drøftes og behandles i det internationale samarbejde.

## I. INFORMATIONSSAMFUNDETS TJENESTER I DET INDRE MARKED

Udarbejdelsen af forskriftsmæssige rammer for informationssamfundet er tæt knyttet til udviklingen på tjenestemarkedet. Det ser i denne henseende ud til, at vi i Europa står over for en betydelig udvikling på dette marked (A), og at der allerede findes grundlæggende juridiske rammer (B).

### A. Mod et europæisk tjenestemarked

De nye nationale forskrifters beskaffenhed vil i stor udstrækning afhænge af udviklingen på tjenestemarkedet i informationssamfundet. I takt med at tjenesterne dukker op på markedet, eller deres snarlige fremkomsts påvirkning af den offentlige mening, vil der opstå behov for forskrifter. Det er derfor af afgørende betydning i første omgang at fastslå de centrale kendetegn ved markedsudviklingen for de nye tjenester, som sandsynligvis vil udmønte sig i forskrifter.

#### *1. En mangfoldighed af tjenester*

Alle de nukendte tjenester og sådanne, som er under udvikling, samt et stort antal nye tjenester, som udnytter de nye muligheder, vil sandsynligvis udgøre en del af informationssamfundet. Fællesnævnere for alle informationssamfundets tjenester vil være den særlige rolle, som den endelig forbruger får i kæden, nærmere bestemt det faktum, at markedsføring, salg og/eller distribution af tjenesterne teleformidles til forbrugeren og på dennes individuelle anmodning.

Med hensyn til disse centrale elementer synes den vifte af tjenester, der vil blive udbudt i informationssamfundet, enorm. De allerede udbudte og planlagte on-line-tjenester på markedet omfatter et stort antal områder. Operatørerne er aktive inden for såvel de mest nyskabende som de mest traditionelle områder (sundhed, uddannelse, publikationsvirksomhed, forbrugsgoder osv.) og har allerede påbegyndt deres evaluering og udnyttelse af de muligheder, som den direkte elektroniske interaktivitet vil få for deres forhold til forbrugerne. Med henvisning til nyere analyser[4] kan følgende allerede eksisterende eller planlagte tjenester nævnes som eksempel:

---

[4] *Jf. f.eks.:*
*EUROPEAN INFORMATION TECHNOLOGY OBSERVATORY (EITO), "European Information Technology Observatory 95", Tyskland, 1995; ABRIL, LAURENT ET AL., "Développement d'un environnement multimédia en Europe: Besoins pour le développement d'un Environnement Multimédia fondé sur les Infrastructures de Télécommunications et les Réseaux de Télévision par Câble", Endelig rapport til Europa-Kommissionens GDXIII, DEVOTECH Conseil et ANALYSIS, januar 1995; EUROPEAN IT INDUSTRY ROUND TABLE, "Multimedia in the Fourth Framework Programme", Workshop rapport, Bruxelles, den 1. juni 1994; MINISTRY OF POSTS AND TELECOMMUNICATIONS, "Reforms toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century, Program for the Establishment of High-Performance Info-Communications Infrastructure", Japan, den 31. maj 1993; ZENITH MEDIA, "New Interactive Media: The Practical Guide", Zenith Media, april 1995; AFTEL, "La télématique française en marche vers les autoroutes de l'information", Les éditions du téléphone, Paris, 1994; BRETON, THIERRY, "Les téléservices en France: Quels marchés pour les autoroutes de l'information?", Rapport officiel au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique, JOUVE, Paris, 1994; INSTITUT*

- *elektronisk handel*: ofte kaldet "teleshopping" eller beskrevet som et "elektronisk indkøbssystem" - sætter forbrugeren i stand til direkte at bestille produkter via et tv-apparat eller en computer.
- *Fjernundervisning*: fjernundervisning formidles interaktivt gennem et audiovisuelt hjælpemiddel og sætter den studerende i stand til at besvare spørgsmål, vælge mellem alternativer og blive bedømt umiddelbart efter.
- *Elektroniske publikationer/informationstjenester*: dette begreb dækker over en bred vifte af tjenester, såsom nyheder, vejrudsigter, on-line-databaser osv. For tjenester som rejseinformation eller oversigter over forskellige begivenheder vil en af de muligheder, der skabes med den elektroniske handel, være direkte reservering.
- *Teleadgang til liberale erhverv*: faglige tjenester som telemedicin og juridisk rådgivning giver en specialist mulighed for at rådgive fra sit arbejdssted til patientens/klientens hjem med en total interaktivitet mellem de to.
- *Homebanking*: kunder kan få oplysninger vedrørende deres konti og direkte udføre finansielle transaktioner via nettet.
- *On-line-underholdning*: det drejer sig om tjenester, såsom on-line-videospil eller video-on-demand, som sætter forbrugeren i stand til at bestille et program eller en film på et hvilket som helst tidspunkt og se dette/denne på sin skærm og viderebehandle indholdet (fra hurtig frem- og tilbagespoling til fuldstændig redigering).

Viften af de tjenester, der er udtænkt til dato, udgør kun toppen af isbjerget. De fælles kendetegn ved tjenesterne udgør faktisk fordele, som er allestedsnærværende, dvs. at praktisk taget alle eksisterende tjenester kan drage fordel heraf:

1. *Tæt på forbrugeren*: det at nå ud til der, hvor forbrugeren befinder sig, og tilbyde ham mulighed for at modtage information, købe og/eller modtage et produkt/en ydelse i samme øjeblik, sparer den tid og besvær, der er forbundet med traditionelle tjenester.
2. *Forbrugeren kan reagere direkte*: i betragtning af at forbindelsen og udvekslingen af informationer mellem modtageren og tjenesteyderen kan intensiveres så kraftigt, kan tjenesteyderen tilegne sig et bedre kendskab til kundens profil og dermed skræddersy sit udbud.
3. *Øjeblikkelig verdensomspændende rækkevidde og internationalisering af det geografiske marked*: da den fysiske afstand ikke mere er af betydning ved on-line-forbindelse, kan tjenesteyderen med lige stor lethed nå ud til en kunde i nabogaden som til en kunde på et andet kontinent.

---

*MULTIMEDIAS, "Multimedia made in USA", Multimedieseminar, Paris, marts-april 1995; PROGNOS AG, "Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf", Bayerische Landeszentrale für neue Medien, München, januar 1995.*

Ethvert forsøg på at opregne eller gruppeinddele tjenesterne er pr. definition kunstigt, ufuldstændigt og umådelig midlertidigt, da det uvægerligt må tage udgangspunkt i markeder, produkter, tjenester og økonomiske realiteter af i dag, men som måske ændrer sig i morgen. Forudsigelser, der opregner de forskellige typer fremtidige tjenester i informationssamfundet, ajourføres i øvrigt jævnligt. Alt efter formålet opstilles der forskellige kategorier med udgangspunkt f.eks. i særlige kendetegn ved anvendelsen (til erhvervs-, forbrugs-, uddannelses- eller sundhedsbrug osv.), i hjælpemidlet (PC, tv osv.) eller distributionsnettet (satellit, kabel, telefon, trådløs, jordbaseret, kobber/lysleder-kabler, CD-ROM, interaktive kiosker[5], Internet[6] osv.). Ingen kategorisering er dog helt tilfredsstillende og varig i betragtning af, at det i dag er umuligt at trække grænserne for mulighederne i morgendagens informationssamfund.

*Forskriftsmæssigt* må den første konklusion være, at de forskriftsmæssige områder nødvendigvis bliver lige så omfattende som økonomiske områder.

2. *Gradvis markedsudvikling*

Informationssamfundet bliver ikke skabt i et "big bang". Selv om mulighederne synes meget vidtrækkende, fremkommer informationssamfundets tjenester kun gradvist. På indeværende tidspunkt udvikles og afprøves der til stadighed nye applikationer (såsom on-line-shopping, homebanking, fjernundervisning, video-on-demand osv.), ligesom privat og offentligt finansierede pilotprojekter lanceres overalt i verden. Den gradvise udvikling skyldes den tid, som udbyderne har brug for for at imødekomme talrige udfordringer, navnlig:

- *tiltrække forbrugeren*: modstanden mod ændringer skal overvindes, navnlig for tjenester, der er rettet mod de forbrugerkategorier, der har mindst kendskab til de nye teknologier (f.eks. de ældre generationer i forhold til de yngre, massemarkedet i forhold til erhvervsmarkedet).
- *finde betalingsmidler*: der vil kun kunne ske en udvikling i tjenesterne, hvis der udvikles betalingsmekanismer, som kan fremme en let og direkte elektronisk betaling. Derfor er det tjenester med den mest simple betalingsform (f.eks. tjenester i lukkede net), der udvikler sig hurtigst.
- *finde og udvikle applikationer til de teknologier, der kan udnyttes kommercielt*: tjenester, der er baseret på de mest avancerede teknologier vil først vinde indpas, når anvendelsen af teknologierne er kommercielt levedygtig og/eller tilstrækkeligt udbredte til, at forbrugeren er rede til at betale prisen for at modtage en sådan ny ydelse.

---

5 *Offentligt tilgængelige computere, som sædvanligvis vil tilhøre et bestemt selskab, som tilbyder adgang til information gennem valg af menuer og under brugerens kontrol. Der er mulighed for live video-konference med en "ekspert" fra kiosken.*

6 *Åbent system uden fast ejer, der er baseret på ARPANETTET, der i 1969 blev bestilt af det amerikanske Forsvarsministerium. Systemets rygrad styres nu af Advances Network & Services (ANS). I systemets nuværende udformning kan det anvendes af mere end 4 mio. brugere og giver allerede nu 30-40 mio. personer i mere end 160 lande adgang til i det mindste elektronisk post. Antallet af netbrugere er i flere dele af Europa øget med mere end 1 000% i løbet af de seneste tre år.*

- *omorganisere distributionen*: hvis produktet skal transporteres fysisk, eller hvis der manuelt skal formidles en supplerende ydelse, skal der udformes et helt nyt distributionssystem, som ikke halter bagefter de fordele i form af hurtighed og nærhed, som informationssamfundets tjenester frembyder.
- *overvinde forskriftsmæssige hindringer*: nationale forskrifters utilstrækkelighed (som omhandlet nedenfor) vil meget ofte fordyre udviklingen af tjenester på grund af den juridiske usikkerhed eller nødvendigheden af at skulle finde gunstige huller i lovgivningen og vil endog i en række tilfælde umuliggøre den.
- *præcisere operatørernes ansvarsområder:* det er vigtigt at sondre mellem på den ene side on line-netudbydernes og kabelnetudbydernes forpligtelser og på den anden side tjenesteudbydernes og indholdsredaktørernes forpligtelser, ligesom der skal fastlægges etiske og moralske regler, som sidstnævnte skal overholde.

Mulighederne og udfordringerne udvikler sig og opfattes forskelligt i de forskellige erhverv. Det er umuligt på nuværende tidspunkt præcist at forudsige hvilke kombinationer af applikationer/teknologier, der vil finde et rentabelt marked, og hvor høj markedets rentabilitet vil være. De første applikationer er og bliver de applikationer, som fordrer de letteste og billigste tilpasninger (f.eks. elektroniske publikationer, skræddersyet interaktiv nyhedsformidling, on-line-marketing osv.), og som repræsenterer de største fordele for forbrugeren (f.eks. homeshopping, finansielle on-line-tjenester, fjernundervisning, telemedicin, video-on-demand osv.). Med tiden vil et stadigt større antal såkaldte traditionelle tjenester blive moderniseret og udformet på en anden måde, ligesom der vil blive udviklet fuldstændigt nye tjenester.

*Forskriftsmæssigt* betyder den gradvise markedsudvikling, at nye forskrifter ikke kommer på en gang, men at der store chancer for, at også de indføres i faser.

3. <u>*Varierende geografisk udvikling*</u>

Med hensyn til Den Europæiske Union kan det forventes, at de forskellige medlemsstater vil befinde sig på forskellige udviklingsstadier med hensyn til informationssamfundets tjenester, og det af flere årsager, nemlig:

- *forskelle medlemsstaterne indbyrdes med hensyn til informationsteknologiernes udbredelse*, hvilket nedenstående figur giver et almindeligt udtryk for med kvotienten TI[7] (således at det land, der har den laveste kvotient, i teorien vil få størst udbredelse af computere og telekommunikation samt højeste økonomiske aktivitetsniveau).
- *forskelle medlemsstaterne indbyrdes i den informationsteknologiske markedsudvikling*. I og med at de nationale markeder ikke udvikles med samme hastighed,

---

[7] *Kvotient TI = (OE - PM - CP + PC + TP + FM + PG)/(GDP*Host*NSF), hvor OE = samlede udgifter til kontorudstyr i 1990 (i USD), PM = antal postforsendelser i 1990, CP = antal nye mobiltelefonabonnenter i 1994, PC = antal computere i drift i 1993, TP = antal telefoner i drift i 1990, FM = antal fax i drift i 1992, PC = antal bippere i drift i 1992, GDP = bruttonationalprodukt per indbygger i 1995 (anslået i USD), Host = antal computere tilsluttet Internet i oktober 1994, NSF = forskellen mellem NSF's nettoindtægter og -udgifter i 1994 (i mio.).*

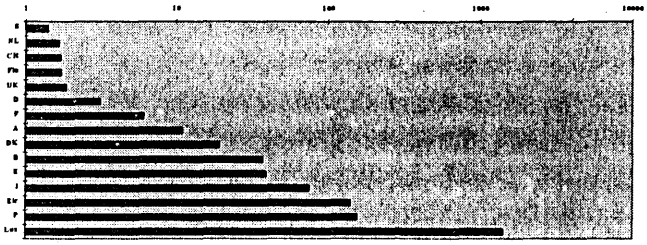
vil forskellene medlemsstaterne indbyrdes i nogle tilfælde blive mindre, og i andre tilfælde større[8]

- *forskelle medlemsstaterne indbyrdes med hensyn til de former for tjenester, der udvikles* på grund af markedernes historisk, socialt, politisk, demografisk, geografisk og teknologisk betingede forskellige karakteristika. De basale markeders forskellige karakteristika kommer allerede nu til udtryk (f.eks. forskellen mellem interessen for markedet for Minitel-ydelser i Frankrig og for de avancerede satellit-tv-transmissioner i Det Forenede Kongerige), også i den disponible informationsinfrastruktur (f.eks. det indbyrdes afvigende brug af kabeldistribution og telenet som det fremgår nedenfor af fremvæksten af Internet-tilslutninger).

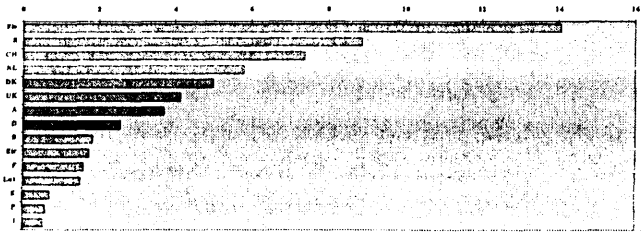
---

8 *Jf. tabel over informationsteknologiske vækstrater fordelt på regioner i 1990-1994 i EITO op.cit. 357.*

Kvotient TI[9]



Internet-tilslutninger per 1 000 indbyggere[10]



*Forskriftsmæssigt* vil denne stærkt varierende udvikling af tjenester sandsynligvis give sig udslag i forskellige nationale forskriftsmæssige fremgangsmåder.

*4. Udvikling af grænseoverskridende tjenester er en forudsætning*

Informationssamfundets tjenester adskiller sig fra de såkaldt traditionelle tjenester, fordi de kan formidles uden hensyntagen til afstanden mellem forbrugeren og leverandøren. Det er af væsentlig betydning for udviklingen af informationssamfundets tjenester, at denne indbyggede grænseoverskridende karakter udnyttes på grund af kombinationen af følgende faktorer:

- *nå til den kritiske masse og nedbringe omkostningerne med markedsføringen*: for de traditionelle tjenesters vedkommende forbliver de fordele, der er ved at udbyde tjenester og handle med varer over grænserne på et geografisk meget større marked, ofte uudnyttede, da det er forbundet med visse omkostninger (tid, transport, distribution, indsamling af oplysninger osv.), hvorimod informationssamfundets tjenester, der ophæver afstandene, ganske kraftigt nedbringer omkostningerne (i hvilken udstrækning afhænger af, hvorvidt det er nødvendigt at levere produkterne, og om der er oversættelsesudgifter osv.).

---

9 *ARNUM, ERIC, "Internet Cross-Subsidisation: Traffic, Spending and Government Spending on the Internet, A close-up study of the commercialisation of the Internet and the growth of the NSFnet Backbone Service from January 1993 to January 1995", rapport til Europa-Kommissionen, 1995.*

10 *Kilde: Société Internet, Observatoire Européen de l'Audiovisuel.*

- *imødekomme specialiseret efterspørgsel og ramme niche-markeder*: interaktiviteten mellem tjenesteyderen og den enkelte forbruger sætter udbyderen i stand til at drage konkurrencemæssig fordel ved mest muligt præcist at imødekomme de enkelte forbrugeres behov. Forbrugeren vil derfor i stadigt større forvente grad at finde produkter/tjenester, der præcist tilsvarer behovet. Dette betyder for tjenesteyderen, at specialisering og skræddersyning bliver mere og mere vigtig. Generelt kan det siges, at mindre udbydere bør udnytte hele det geografiske marked for at kunne skabe økonomisk levedygtige nicher. Større udbydere, der er aktive på mere standardiserede vare- og tjenestemarkeder, kan forventes at tilbyde skræddersyede ydelser, hvis ellers tjenesten kan tilpasses (f.eks. informations- eller undervisningstjenester). Med hensyn til tjenester med relativt faste karakteristika (f.eks. video-on-demand, on-line-shopping osv.) vil det være nødvendigt med et større udbud, hvis abonnementerne skal have deres berettigelse, dvs. en vifte af tjenester. Under alle omstændigheder bliver det et uomgængeligt krav, at der er mulighed for at dække et videre geografisk marked.
- *samle markedssegmenter fra flere nationale markeder*: informationssamfundet begyndte med at udvikle sig i hver enkelt medlemsstat, men særligt i visse befolkningsgrupper (f.eks. de nye generationer over for de gamle, erhvervsbrugere over for privat brugere osv). Dette har ført til, at markedets nationalitet er mindre vigtig end markedssegmentet. For at nå til et tilstrækkeligt stort marked, så formidlingen af tjenesterne bliver rentabel, skal samme markedssegmenter i flere nationale markeder nås og samles.

Forbrugeren bliver den første, der efterspørger de grænseoverskridende tjenester på grund af deres positive virkninger:

- *En meget lettere og bredere adgang til alle tjenester/varer, der udbydes i Den Europæiske Union*: med en væsentlig reduktion af omkostningerne ved at eftersøge varer og tjenester inden for Unionen, vil også de markeder, som før ikke kunne nås på grund af den geografiske afstand, blive lige så let tilgængelige som nationale markeder.
- *Prisfald på den leverede tjeneste*: den voksende konkurrence mellem tjenesteyderne, som også gør det lettere at sammenligne priser, vil presse priserne ned.
- *Nye mere specialiserede/skræddersyede tjenester*: på grund af det geografisk større marked vil forbrugerne få mulighed for at tilslutte sig mere specialiserede eller skræddersyede tjenester (f.eks. informations- eller uddannelsestjenester tilpasset forbrugerens individuelle behov) og drage fordel af et større udvalg af nye varer og tjenester.

*Forskriftsmæssigt* er behovet for en grænseoverskridende udvikling af tjenesterne en understregning af, hvor væsentligt det er, at området uden indre grænser sikres i fuld udstrækning.

## B. Nuværende juridiske rammer for det indre marked

Udviklingen af det europæiske tjenestemarked sker ikke for øjeblikket i et juridisk tomrum. Bestemmelserne om det indre marked udgør allerede de grundlæggende juridiske rammer. En fuldstændig og effektiv anvendelse af principperne om

etableringsfrihed (artikel 52 ff. i traktaten), om fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 59 ff. i traktaten) og gældende afledt ret gør det allerede nu muligt for informationssamfundets tjenester at udnytte de fordele, der er knyttet til området uden indre grænser.

***Traktatens artikel 59*** fastlægger princippet om fri udveksling af tjenesteydelser[11] og er af afgørende betydning med henblik på at lette og fremme opnåelsen af den kritiske masse for grænseoverskridende tjenester, der formidles ad de elektroniske motorveje. Som det forklares i "Kommissionens fortolkende meddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser på tværs af landegrænserne"[12], er princippet til hinder for, at medlemsstaterne indfører restriktive foranstaltninger for den fri udveksling af tjenester med oprindelse i en anden medlemsstat. I henhold til artikel 59 og Domstolens retspraksis henhører tjenester nemlig under oprindelsesmedlemsstatens lovgivning og kontrol, hvilket vil sige den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret. På grund af denne oprindelsesordning og den gensidige anerkendelse, som følger heraf, vil tjenesteydere i informationssamfundet i princippet ikke være nødt til at anvende forskellige ordninger afhængig af tjenesternes endelige bestemmelse. Noget sådant ville jo i en union med femten medlemmer betyde en absolut fornægtelse af området uden indre grænser. Harmonisering vil dog være nødvendig, når anvendelsen af bestemmelseslandets lovgivning er berettiget ud fra hensyn til en almen interesse[13]. I så fald skal der indføres et tilsvarende beskyttelsesniveau for alle medlemsstater for således at ophæve den juridiske grænse.

Det bør endvidere bemærkes, at en fremgangsmåde med udgangspunkt i en effektiv anvendelse af artikel 59 og oprindelseslandets ordning (gensidig anerkendelse) nedbringer behovet for afledt ret. I mange tilfælde vil en direkte anvendelse af artikel 59 nemlig være tilstrækkelig til at afværge, at medlemsstaterne hindrer den fri udveksling af informationssamfundets tjenester. Kun når restriktioner er berettiget i medfør af Domstolens retspraksis, vil der i givet fald være anledning til at udforme egentlige forskrifter i form af afledt ret. Med andre ord, jo strengere anvendelse af artikel 59, jo mindre behov for EF-forskrifter.

***Traktatens artikel 52*** er også relevant for informationssamfundets tjenester. Den sikrer tjenesteydernes etableringsret. Det betyder, at en udbyder af informationssamfundets

---

11 *Begrebet tjenesteydelse er defineret i traktatens artikel 60: "....som tjenesteydelser betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapitel og personer". I artikel 59 præciseres det endvidere, at princippet om den frie bevægelighed finder anvendelse på grænseoverskridende tjenesteydelser: "... restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, afskaffes gradvis ..... for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse..."'.*

12 *EFT C 334 af 9.12.1993.*

13 *Restriktioner af den frie udveksling af tjenesteydelser kan nemlig være berettigede på visse særlige betingelser, men restriktioner i form af forskelsbehandling kan kun være berettiget af de årsager, der er opregnet i traktatens artikel 56 og under forbehold for efterprøvning af proportionaliteten. Restriktioner af ikke-forskelsbehandlende karakter kan begrundes i ufravigelige hensyn til den almene interesse. Enhver restriktiv foranstaltning bør dog stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål (foranstaltningen skal være hensigtsmæssig og ikke gå videre end det strengt nødvendige for at nå det tilsigtede mål).*

tjenester, der er etableret i en medlemsstat, og som ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, ikke skal udsættes for restriktioner af forskelsbehandlende karakter, eventuelt forklædte restriktioner af forskelsbehandlende karakter, og i visse tilfælde heller ikke restriktioner af ikke-forskelsbehandlende karakter.

***Afledt ret om det indre marked*** omfatter allerede en række direktiver, som vil få betydning for udviklingen af informationssamfundets tjenester. Sigtet med direktiverne er, som for alle direktiverne i tilknytning til det indre marked, at beskytte en almen interesse i den udstrækning, det er nødvendigt for at afskaffe hindringerne for det indre marked, ved at indføre et ensartet beskyttelsesniveau i samtlige medlemsstater.

Især kan nævnes et nyligt direktiv som *direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger*[14], som viser den merværdi, der ligger i bestemmelserne om det indre marked med hensyn til at beskytte de grundlæggende rettigheder i informationssamfundet, her med hensyn til retten til privatliv. Selv om direktivet rækker videre end informationssamfundet, drejer det sig ikke desto mindre om et vigtigt skridt i udformningen af de juridiske rammer for informationssamfundet. Beskyttelsen af personoplysninger har vist sig af afgørende betydning for udviklingen af informationssamfundets tjenester. Direktivet er også et væsentligt fremskridt med hensyn til at fremme borgernes tillid til de nye tjenester. I takt med den informationsteknologiske udvikling agter Kommissionen af undersøge, og i givet fald foreslå, alle nye foranstaltninger, som måtte vise sig nødvendige. Nævnes bør også direktivet om beskyttelse af personoplysninger og kommunikationshemmeligheden i forbindelse med digitale telenet, herunder det tjenesteintegrerede digitalnet[15], som omhandler de specifikke problemer i tilknytning til digitalnet.

Med hensyn til den intellektuelle ejendomsret vil flere direktiver også få central betydning, navnlig *direktiv 91/250/EØF af 14. maj 1991 om retlig beskyttelse af edb-programmer*[16], *direktiv 92/100/EØF om udlejnings- og udlånsrettigheder samt om visse andre ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med intellektuel ejendomsret*[17], *direktiv 93/83/EØF om samordning af visse bestemmelser vedrørende ophavsrettigheder og ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med radio- og tv-udsendelse via satellit og viderespredning pr. kabel*[18] og *direktiv 93/98/EØF om*

---

14 *Vedtaget den 24. oktober 1995.*

15 *Ændret forslag KOM(94) 128 endelig udg. af 13. juni 1994. Jf. også artikel 22, stk. 4, litra d), i forslag til direktiv "om ONP-vilkår for taletelefonitjenesten", fælles holdning af 12. juli 1995 (EFT C 281 af 25.10.95, s.19).*

16 *EFT nr. L 122 af 17.5.1991. Dette direktiv har særlig betydning, da edb-programmer er et basalt element for informationsmotorvejene. Det giver beskyttelse af ophavsretten til edb-programmer i deres egenskab af litterære værker.*

17 *EFT L 346 af 27.11.1992, s. 61. Af stor betydning, da det opstiller forskriftsmæssige rammer, som kan danne præcedens for en række nye tjenester, som f.eks. video-on-demand og de forskellige varianter heraf.*

18 *EFT nr. L 248 af 6.10.1993, s. 15. Fastlægger fælles regler om ophavsret, især den kollektive forvaltning af rettighederne, herunder bl.a. elementer , som vil kunne vise sig af betydning for forslag til forskrifter om informationssamfundet.*

*harmonisering af beskyttelsestiden for ophavsret og visse beslægtede rettigheder*[19]. *Direktiv 96/6/EØF om retlig beskyttelse af databaser*[20] vil få betydning, da det kan tjene som grundlag for fremtidige supplerende initiativer i forbindelse med aspekter af ophavsretten og ophavsretsbeslægtede rettigheder i tilknytning til informationssamfundet.

*Grønbogen om "ophavsretten og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet"*[21] er et første bud på at imødekomme de undersøgelser, der har påvist, at intellektuel ejendomsret er et forskriftsmæssigt nøgleområde, hvis informationssamfundet skal føres ud i livet. Den digitale teknologis særpræg, som gør det muligt meget lettere at overføre og kopiere en stort antal oplysninger end i et traditionelt analogt miljø, indebærer særlige risici. Uden hensigtsmæssig beskyttelse bliver det vanskeligt at sikre sig, at værket eller ydelsen ikke kopieres, ændres eller udnyttes til skade for rettighedshaverne og uden deres viden. Med grønbogen blev et større høringsarbejde igangsat for at fastlægge den fremtidige politik for området.

*Grønbogen om "den retlige beskyttelse af krypterede tjenester i det indre marked"*[22] gennemgår de vanskeligheder, som opstår som følge af de forskriftsmæssige forskelle, der findes mellem medlemsstaterne indbyrdes vedrørende beskyttelse af sådanne tjenester mod piratkopiering, og de risici for det indre marked, som informationssamfundet indebærer. I grønbogen nævnes muligheden for en EF-indsats for netop at harmonisere de nationale lovgivninger på området.

Grønbogen om *"kommerciel kommunikation i det indre marked"*[23] omhandler forskellige former for reklame, direkte marketing, sponsorering, salgsfremstød og PR-forhold for at gøre reklame for varer og tjenester og deres sandsynlige fremtidige udvikling i informationssamfundet. I grønbogen undersøges det, hvorvidt de nationale forskrifter, selv om de ikke er diskriminerende, alligevel vil kunne hindre grænseoverskridende aktivitet, navnlig via net, med sådanne tjenester. Den indeholder et forslag til en fremgangsmåde til vurdering af proportionaliteten af sådanne foranstaltninger og forbedring af en eventuel samordnende indsats på EF-plan.

*Forslag til direktiv om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg*[24] vil få oplagt betydning, for så vidt angår forbrugerbeskyttelse, for en række af de nye tjenester, navnlig elektronisk handel.

---

19 *EFT nr. L 290 af 24.11.1993, s. 9. Danner grundstenen i de nødvendige juridiske rammer for beskyttelsen af værker og ydelser, der udsendes via informationsmotorvejene.*

20 *EFT L 77 af 27.3.1996, s. 20 - direktivet blev vedtaget den 11. marts 1996 med sigte på at harmonisere ophavsret, der finder anvendelse på alle former for databasestrukturer - on-line eller ikke - og indføre en ny økonomisk rettighed til beskyttelse af den betydelige investering, som skaberen af en database må gennemføre.*

21 *KOM(95) 382 endelig udg. af 19. juli 1995.*

22 *KOM(96) 76 endelig udg. af 6. marts 1996.*

23 *KOM(96) 192 endelig udg. af 8. maj 1996.*

24 *Forslag om ændring, EFT C 308 af 15.11.1993, s. 18, og EFT C 185 af 19. juli 1995, s. 4.*

Endelig garanterer det såkaldte *direktiv 89/552/CEE om "tv uden grænser"*[25] den frie bevægelighed for radio- og tv-udsendelser, som også vil være omfattet af de fordele, der er forbundet med informationssamfundets teknologiske muligheder for grænseoverskridende spredning. Direktivet omfatter de såkaldte konventionelle tv-tjenester samt tjenester som "pay-per-view" eller "near-video-on-demand". Nærværende initiativ foregriber på ingen måde udfaldet af de drøftelser, der pågår i Europa-Parlamentet og Rådet om ændring af direktivet og navnlig dets anvendelsesområde. I den udstrækning en række nye tjenester vil være omfattet af direktivets anvendelsesområde, vil sådanne tjenester og forslag til forskrifter desangående ikke være omfattet af gennemsigtighedsmekanismen, da proceduren for forudgående anmeldelse bl.a. ikke finder anvendelse på nationale forskrifter med henblik på at gennemføre et EF-direktiv i den nationale lovgivning.

---

25 *EFT L 298 af 17.10.1989. Forslag om ændring af 31.5.1995 i KOM(95) 86 endelig udg.* Ændret forslag, KOM(96) 200 af 7. maj 1996: *fælles holdning af 8. juli 1996 og meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, SEK(96) 1292, om den fælles holdning.*

## II. BEHOV FOR EN GENNEMSIGTIGHEDSMEKANISME

Det er den forskriftsmæssige aktivitet, der vil finde sted på nationalt niveau i de kommende år for at regulere informationssamfundets tjenester, der skaber behovet for en gennemsigtighedsmekanisme. Samordnes denne forskriftsmæssige aktivitet ikke, vil det kunne føre til underminering af det indre marked, navnlig ved en opsplitning af området uden indre grænser.

Hertil kommer de vanskeligheder, som byder sig på grund af det misforhold, der findes mellem på den ene side de nationale forskrifters begrænsede geografiske anvendelsesområde og på den anden side de nye interaktive tjenesters transnationale dimension, som af samme årsag fordrer grundige overvejelser og frem for alt samarbejde på EF-plan.

### A. Udsigter til forskriftsmæssig aktivitet i medlemsstaterne

Udviklingen af informationssamfundets tjenester vil få retlige følger, da der vil opstå nye forskriftsmæssige behov. Nedsættelsen af arbejdsgrupper eller udvalg i medlemsstaterne og de mange rapporter og officielle undersøgelser, der bestilles på nationalt og EF-plan, peger i samme retning, nemlig at informationssamfundet skaber behov for en omfattende forskriftsmæssig aktivitet for at tilpasse de nuværende juridiske rammer.

#### 1. Forberedende forskriftsmæssig mobilisering i medlemsstaterne

I flere medlemsstater er der igangsat overvejelser for at analysere og evaluere fremtidige forskriftsmæssige behov i informationssamfundet[26]. Denne hektiske aktivitet er symptomatisk for forberedelsen af fremtidige forskriftsmæssige aktiviteter. I henhold til de

---

26 *Som eksempler kan nævnes følgende undersøgelser: Thierry Breton : Les téleservices en France, Quels marchés pour les autoroutes de l'information?, Rapport officiel au Ministre d'Etat, au Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique (Frankrig, december 1994); Jean-Marc Detailleur : Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias. Rapport au Ministre de la Communication (Frankrig, december 1994); Gérard Théry; Les autoroutes de l'information. Rapport au Premier Ministre (Frankrig, juli 1994); "Industries culturelles et nouvelles techniques". Rapport de la commission présidée par M. Sirinelli, Ministère de la culture et de la francophonie; "Prognos A.G.: Digitales Fernsehen-Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (München, januar 1995); Coudert Brothers: An overview and analysis of the legal and regulatory barriers to the take off of multimedia applications in preparation for the infrastructure Green Paper (rapport til Europa-Kommissionen, december 1994); den danske regerings rapport om informationssamfundet i år 2000; Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie" (officielt dokument fra den nederlandske regering, december 1994); "Wings to human ability" (officiel rapport til den svenske regering, august 1994); Titan : Etude du cadre réglementaire de la Communauté française pour le lancement d'expériences multimédia et workshop "Le contrôle des accès et des droits" (Belgien, november 1994 og januar 1995); "Creating the superhighways of the future : Developing Broadband Communications in the UK" (forelagt parlamentet af formanden for Board of Trade på foranledning af Hendes Majestæt, november 1994); "The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society", 19.-21. maj 1995; Informationsgesellschaft Chancen, Innovationen und Herausforderungen, Festellungen und Empfehlungen, Der Rat für Forschung, Technologie und Innovation, december 1995; flere nyere resolutioner fra International Communications Round Table (ICRT) understreger ligeledes en række forskriftsmæssige behov.*

oplysninger, som Kommissionen har til sin rådighed, kan det igangværende arbejde kort resumeres som følger:

- ***Belgien***

Et halvt hundrede personer med vidt forskellig baggrund inden for kommunikationserhvervene samarbejder om et "Titan"-projekt. Formålet er at indføre de nye teknologier i det franske sprogsamfund i Belgien. En række forskellige spørgsmål bliver undersøgt i en "juridisk" undergruppe, bl.a. intellektuel ejendomsret, datasikkerhed, bevisret samt beskyttelse af forbrugeren og privatlivet. Titan-gruppen udarbejdede i november 1994 en første rapport om forskriftsmæssige rammer. Heri anslås det, at det vil være yderst hensigtsmæssigt med en fuldstændig omlægning af det eksisterende forskriftsmæssige system. Gruppen håber endvidere, at en grundig revidering vil kunne sikre sammenhæng mellem forskrifterne for de nye tjenester. På baggrund af ønsket om forskrifter for de interaktive tjenester har det belgiske Conseil Supérieur de l'audiovisuel fået til opgave at undersøge spørgsmålet og fremsætte forslag. Der pågår ligeledes drøftelser i det flamske sprogsamfund om forslag til ændringer af et lovdekret af 4. maj 1994 om radio- og tv-spredning i forbindelse med projektet "TELENET VLAANDEREN". Til projektet er knyttet såvel offentlige myndigheder, halvoffentlige organer og repræsentanter for den private sektor. Projektet omhandler de nye kabeltjenester.

- ***Tyskland***

Der er nedsat flere reflektionsgrupper, såvel på delstatsniveau som på forbundsniveau[27]. Undersøgelserne omfatter bl.a. det særlige spørgsmål om de forskriftsmæssige rammer for informationssamfundets tjenester samt spørgsmål om databeskyttelse, forebyggelse af kriminalitet, beskyttelse af mindreårige, intellektuel ejendomsret, forbrugerbeskyttelse, kryptering og ejerforhold i forbindelse med medierne. Det tyske kristeligt-demokratiske parti samt en alliance bestående af det social-demokratiske parti, Bündnis 90 og De Grønne har hver især nedsat arbejdsgrupper[28] for at undersøge lovgivningsmæssige problemer og behov for forskriftsmæssige tilpasninger. Den tyske forbundsdag har besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission for bl.a. at undersøge de forskriftsmæssige spørgsmål[29]. Det står stadigt åbent, hvorvidt de nye tjenester falder inden for delstaternes eller forbundsregeringens kompetence. Delstaterne er for nyligt blevet enige om et udkast til en traktat om on line-tjenester (On-line Staatsvertrag) udarbejdet på grundlag af traktaten om radio- og tv-spredning mellem delstaterne

---

27 *F.eks. "Forschungs- und Technologierat" under forbundsregeringen bestående af repræsentanter for de 16 delstater og repræsentanter for forbundsregeringen samt "Petersberger Kreis" bestående af repræsentanter for regeringen og erhvervslivet. De første rapporter ventes færdige til efteråret.*

28 *Jf. f.eks. de 12 Medienpolitischen Forderungen von Bündnis 90/De Grønne af 9. og 10. september 1995, hvori der kræves forskrifter for de nye tjenester på områder som beskyttelse af data, privatliv, mindreårige, intellektuel ejendomsret og forbrugere.*

29 *Opmærksomheden henledes i denne henseende på, at der må ske en lempelse af eksisterende forskrifter for at opfylde de nye behov.*

(Rundfunkstaatvertrag). Udkastet[30] indeholder bestemmelser om adgang til aktiviteterne, identificering af tjenesteyderen, redaktionelt ansvar, beskyttelse af mindreårige, reklame, sponsorering, berigtigelsesret, databeskyttelse, overvågning osv. Forbundsregeringen har derimod offentliggjort retningslinjer for en ny multimedielov[31], som omhandler spørgsmål i forbindelse med licensfri adgang, forbrugerbeskyttelse, annoncering af udbudsbetingelser og priser, ansvar, beskyttelse af mindreårige, aftaleret, herunder digital underskrift, intellektuelle ejendomsrettigheder osv.

- ***Danmark***

Finansministeriet fremlagde i oktober 1994 en rapport om *"Informationssamfundet år 2000"*, der bl.a. konkluderede, at dansk lov om beskyttelse af personoplysninger bør fornys og forenkles for at kunne imødekomme ændringerne som følge af informationssamfundet. Rapporten anbefaler, at drøftelserne af de forskellige aspekter af informationssamfundet prioriteres højt af Folketinget og lokale myndigheder, og at der udarbejdes en handlingsplan for fremtidige initiativer.

- ***Frankrig***

"Minitel" og den "telematiske" udvikling har gjort det muligt at indhøste mange erfaringer med teleformidlede tjenester. For at igangsætte drøftelser om behov i forbindelse med en ny politik, bestilte den franske regering i 1994 en række strategiske rapporter om de forskellige problemstillinger, som udsigten til informationssamfundet rejser. Den såkaldte *"Breton-rapport"* med titlen "Teletjenester i Frankrig" blev afleveret til ministerpræsidenten den 11. juli 1994. I den behandles især udviklingen af informationssamfundets nye tjenester. Det vurderes, at en forskriftsmæssig tilpasning er nødvendig, da de nuværende tekster ikke er afpasset de nye organisationsformer, som bliver mulige med de nye teknologier. Den såkaldte *"Detailleur-rapport"*, som blev afleveret til ministerpræsidenten den 24. januar 1995, omhandler udfordringerne som følge af de nye teknologiske rammer for pressevirksomhed. Det understreges i rapporten, at fremkomsten af en række nye forhold i tilknytning til de nye tjenester vil skabe juridiske tomrum. Tilpasningen bør ske gradvis og tage udgangspunkt i såvel en analyse af eksperimenterne, som stadige overvejelser om de juridiske udfordringer. Den såkaldte *"Sirinelli-rapport"* med titlen "Kulturelle industrier og nye teknikker" behandler de nye teknologiers indvirkning på intellektuel ejendomsret. Den såkaldte *"Théry-rapport"* med titlen "De elektroniske motorveje" blev afleveret til ministerpræsidenten den 31. juli 1994 og behandler de strategiske udfordringer for Frankrig i forbindelse med de elektroniske motorveje. Det understreges i alle rapporterne, at der må ske en forskriftsmæssig bevægelse på de kendte områder, dog uden nærmere præcisering af indhold og tidsplan. Parlamentet vedtog endvidere den 26. marts 1996 en lov, der finder øjeblikkelig anvendelse, netop om forsøg med de nye tjenester.

---

30 *Staatvertrag über Mediendienste.*

31 *Statement von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zu den Rechtlichen Rahmenbedigubgen für neue Informations- und Kommunikationsdienste - Multimedia Gesetz - 2/5/1996.*

- ***Italien***

Det italienske senats faste kommission vedtog i februar 1995 et dokument med titlen "*in materia di multimedialità*". Dokumentet giver en detaljeret beskrivelse af situationen på området i Italien. I rapporten analyseres også de franske "Breton-" og "Théry"-rapporter, og en række forskriftsmæssige vanskeligheder belyses (f.eks. databeskyttelse, mediekoncentration, offentlighed). Også spørgsmålet om en nødvendig tilpasning af eksisterende lovgivning rejses.

- ***Luxembourg***

Ministerpræsidenten gav den 4. maj 1995 deputeretkammeret meddelelse om nedsættelse af et såkaldt "informationskabinet" med henblik på at samordne, kanalisere og centralisere de kompetente fagministres initiativer. Sideløbende vil der blive oprettet et "ledsagelsesudvalg" med deltagelse af repræsentanter for erhvervslivet samt medie- og kommunikationsverdenen. Udvalget skal fremsætte forslag og drøfte strategier for informationssamfundets gennemførelse. Ministerpræsidenten understregede, at der fortsat er mange uafklarede spørgsmål, som f.eks. databeskyttelse, sociale følger, ophavsret osv. Deputeretkammeret forventer at tilrettelægge en større debat. Under alle omstændigheder ser det ud til, at der for de interaktive tjenesters vedkommende enten vil blive udarbejdet nye forskriftsmæssige rammer, eller at de nuværende forskrifter vil blive tilpasset disse tjenesters særlige karakteristika.

- ***Nederlandene***

Regeringen vedtog i december 1994 et handlingsprogram ("*Actieprogramma*") for at fremskynde informationssamfundet. Selv om dokumentet fokuserer på de infrastrukturelle aspekter, kortlægges også en række problemer i forbindelse med de juridiske rammer for tjenester, som f.eks. beskyttelse af personoplysninger, krypterede tjenester, intellektuel ejendomsret og den offentlige orden (kriminalitet og etik). De forskriftsmæssige ændringer vil ud over telekommunikationslovgivningen være rettet mod de såkaldte "tillægsforskrifter", der findes på de pågældende områder. Sektorens mulighed for selvregulering tillægges særlig betydning, da det efter regeringens opfattelse vil kunne fremskynde praktiske applikationer. De kompetente fagministre har oprettet en tværfaglig gruppe for at gennemføre handlingsprogrammet. Den nederlandske mediemyndighed ("het Commissariaat voor de Media") har endvidere for nyligt givet tv-selskaberne tilladelse til at bruge de muligheder, som de nye elektroniske medier tilbyder. Tilladelsen omfatter bl.a. interaktiv anvendelse af tv, elektronisk formidling af tv-programoversigter, udsendelse af programmer på Internet, udveksling af oplysninger og direkte marketing. Tilladelsen vil eventuelt også kunne omfatte udbud af video-on-demand og pay-per-view. Der er endvidere nedsat et styringsudvalg bestående af repræsentanter for flere ministerier til at behandle de vanskeligheder, som måtte opstå som følge af de nuværende forskrifter og for at koordinere indførelsen af nye retlige rammer for de elektroniske tjenester.

- ***Sverige***

Regeringen har nedsat et udvalg, som er ansvarlig for fremme af informationsteknologi. En første rapport, "*Wings to Human Ability*", blev fremlagt i august 1994. Den aktuelle juridiske situation anses for utilfredsstillende. Det konstateres i rapporten, at stabile juridiske rammer for ophavsret, aftaleret, civilret, offentlighedsret, sikkerheds- og beskyttelsesforskrifter for personoplysninger er af væsentlig betydning for den informationsteknologiske udvikling. For at nå til en rentable tjenestemasse, bør man bl.a. især være opmærksom på aftalelovgivningen og bestemmelser for intellektuel ejendomsret. Målet for forskriftstilpasningerne skal konkretiseres inden for de næste tre år. Der er ligeledes nedsat et officielt udvalg med henblik på blandt andre emner at undersøge relationerne mellem tv-medierne, de nye tjenester og lovgivningen om pressefrihed. Der skal fremsættes konkrete forslag i løbet af dette år.

- ***Finland***

Regeringen offentliggjorde i begyndelsen af 1995 en rapport med titlen "*Developing a Finnish Information Society*". Allerede eksisterende arbejdsgrupper, som f.eks. arbejdsgrupperne for radio- og tv-rettigheder, ophavsret og multimedierettigheder, vil kunne danne ramme om en drøftelse af problemerne i tilknytning til de nye tjenester. Det kan forventes, at Finland, som allerede har en meget liberal medielovgivning, for de nye tjenesters vedkommende ligeledes vil tage udgangspunkt i selvregulerende organer, undtagen når det drejer sig om kriminelle handlinger under straffeloven. Den generelle holdning synes at være så lidt regulering som muligt.

- ***Det Forenede Kongerige***

D.T.I. har udarbejdet en rapport med titlen "*Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in the UK*". Denne blev forelagt parlamentet i november 1994. I henhold til rapporten er der et afgørende behov for stabile, effektive juridiske rammer, som kan tilpasses løbende, for at styrke erhvervslivets nødvendige tillid til investeringerne. Forfatterne konstaterede ligeledes, at spørgsmålet om beskyttelse af personoplysninger og industrielle oplysninger i telenettene samt en hensigtsmæssig beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder bør have særlige opmærksomhed. Med dokumentet nedsættes en rådgivende arbejdsgruppe for multimedieindustrien (MMIAG) bestående af "tunge" erhvervsledere, som skal rådgive den kompetente fagminister om fordele og ulemper ved multimedieudviklingen. Undergrupper skal bl.a. undersøge spørgsmål i forbindelse med de juridiske rammer for de kortlagte områders og også medicinske anvendelsers vedkommende. Undergruppen for spørgsmål i forbindelse med intellektuel ejendomsret anbefaler en forenkling af procedurerne for tildeling af rettigheder for de nye multimedieprodukters vedkommende, ændring af lovene om ærekrænkelse og usædelighed og, som i amerikanske forslag, indførelse af en overførselsrettighed for at beskytte ophavsrettighederne. En anden tværministeriel arbejdsgruppe er nedsat under premierministerens tjeneste for at drøfte behovet for en tilpasning af gældende lovgivning, især på områder som intellektuel ejendomsret og databeskyttelse. I juli 1995 blev der fremsat et lovforslag om ændring af lovgivning og procedurer vedrørende ærekrænkelse (Draft bill intitled "An act to amend

the law of defamation and to amend the law of limitation with respect to actions for defamation and malicious falsehood"). Lovforslagets anvendelsesområde omfatter elektroniske publikationer (§1). For de politiske partiers vedkommende fremlagde Labour i juli 1995 en rapport med titlen "*Labour's Policy Forum on the Information Superhighway*". Rapporten omhandler især områder som forbrugerbeskyttelse, ophavsret, beskyttelse af mindreårige, offentlig orden, piratkopiering, databeskyttelse, markedsføring, arbejdsretlige og socialretlige bestemmelser for distancearbejde osv. og kræver national forskriftsmæssig indgriben.

## 2. Nye forskriftsmæssige behov

Bortset fra de særlige områder, som f.eks. telekommunikation, som er omfattet af specifikke EF-forskrifter, fremgår det af disse mange arbejder, at der ofte vil blive behov for tilpasning af lovgivninger eller nye forskrifter, da de eksisterende forskrifter ikke er udformet med henblik på informationssamfundets tjenester som sådan. Forskrifterne er udarbejdet for at imødegå en række særlige risici, som eksisterende tjenester vil kunne medføre for en række målsætninger af almen interesse (f.eks. beskyttelse af folkesundheden for medicinske ydelsers vedkommende, beskyttelse af forbrugerne eller mediemæssig pluralisme for tv-tjenesters vedkommende, opretholdelse af konkurrencevilkårene eller beskyttelse af forbrugerne for telekommunikationstjenesters vedkommende osv.). De forskellige særlige kendetegn ved informationssamfundets tjenesters vil - i positiv eller negativ retning - ændre den risiko, der er dækket af de gældende forskrifter. Bl.a. vil tjenester, der teleformidles, *i forhold til traditionelle faglige tjenester*, der indebærer, at tjenesteyderen bevæger sig hen til modtageren, eller vice-versa, kunne ændre de risikoformer, som forbrugerne udsættes for. *I forhold til radiotransmissioner* vil tjenester, der formidles på modtagerens specifikke anmodning (de såkaldte interaktive tjenester), på samme måde ikke give anledning til de samme problemer i forbindelse med beskyttelse af en almen interesse. I modsætning til de interaktive tjenester opstår risiciene i forbindelse med radio- og tv-spredning, dels fordi det er umuligt, når først en udsendelse er sendt, at få præcist kendskab til, hvem der vil se eller høre udsendelsen, dels fordi forbrugeren kan være mere eller mindre passiv eller let påvirkelig over for udsendelsen (forbrugeren har ingen indflydelse på indholdet), og endelig fordi det drejer som om et massemedium. På den anden side kan de interaktive tjenester skabe andre risici netop på grund af den stærke individualisering af dette særlige forhold, der skabes mellem modtageren og tjenesteyderen (privatliv, forbrugerbeskyttelse osv.).

Det vil være nødvendigt at tilpasse lovgivningerne for at imødegå disse risici for i givet fald at sikre en bedre beskyttelse eller derimod lempe de eksisterende begrænsninger. I en række tilfælde vil de nationale myndigheder som en kortsigtet løsning kunne trække på deres fortolkningsbeføjelser i deres afgørelser. De valgte løsninger vil imidlertid måske være varierende og blive anfægtet og dermed skabe grundlaget for lovindgreb. I en række tilfælde giver de eksisterende forskrifter endvidere ikke tilstrækkeligt manøvrerum til at undgå nødvendige lovindgreb.

### *a. Behov for nye former for beskyttelse*

De nuværende forskrifter er tilpasset de aktiviteter, der finder sted i forbindelse med de eksisterende tjenester (f.eks. faglige tjenester, telekommunikationstjenester og radio- og

tv-spredning), men vil ikke nødvendigvis være tilpasset de nye tjenester. Det kan derfor blive aktuelt at styrke eller supplere disse.

*Forbedre eksisterende beskyttelse*. Gældende forskrifter med målsætninger af almen interesse vil skulle tilpasses for at sikre en mere effektiv beskyttelse af den pågældende almene interesse forårsaget af de nye risici, som informationssamfundets tjenester giver anledning til. I sådanne tilfælde vil det ikke dreje sig om at opfylde en ny målsætning af almen interesse, men om at sikre en bedre beskyttelse af en allerede anerkendt målsætning.

En sådan forbedring af beskyttelsen kan ske gennem en *tilpasning* af de relevante lovgivninger ved at intensivere den allerede eksisterende beskyttelse. I betragtning af at informationssamfundets tjenester vil bestå i en anderledes formidling af allerede eksisterende og regulerede tjenester, vil det sandsynligvis være nødvendigt med mange tilpasninger af de pågældende forskrifter. Det faktum, at tjenesterne teleformidles, gør f.eks. at nuværende forskrifter om faglige tjenester (lægehjælp osv.) kan vise sig utilstrækkelige med hensyn til identificering af tjenesteyderen og dennes kvalifikationer (forskel mellem konsultationer på hospitalet og konsultationer over afstand).

En bedre beskyttelse vil endvidere kunne opnås ved at *udvide spektret for den lovgivning*, der finder anvendelse på et særligt område. Tjenester, der traditionelt henhører under et nærmere afgrænset sæt juridiske forskrifter, vil således kunne underlægges nye forskrifter fra andre juridiske sammenhænge for at sikre en mere fuldstændig beskyttelse. Med hensyn til tv-tjenester som f.eks. video-on-demand kan der eksempelvis indføres standarder for databeskyttelse (i betragtning af at interaktiviteten giver mulighed for identificering af brugeren med de deraf følgende risici for privatlivets fred), selv om forskrifter om tv-transmission normalt ikke dækker sådanne risici.

*Beskyttelse af nye almene interesser*. Ud over tilpasninger med henblik på mere effektiv at opfylde målsætningen for forskrifterne, kan det vise sig nødvendigt at søge andre målsætninger af almen interesse opfyldt. Eksempelvis vil de igangværende drøftelser af informationssamfundets virtualitet eventuelt kunne skabe et pres for at få indført en række pålidelighedsgarantier.

***b. Behov for lempelse af eksisterende beskyttelse***

Modsat kan en række nuværende forskrifter tænkes overflødiggjort eller at vise sig dårligt afpasset formålet. Der vil så være behov for undtagelser eller lempelser for de nye tjenesters vedkommende.

*Ophævelse af forskrifter, der anvendes modsat hensigten*. Fordi tjenesterne vil være omfattet af flere forskellige juridiske regelsæt, kan det hænde, at en type falder ind under forskrifter, der tydeligvis ikke er udformet til denne form for aktivitet. Der vil således være behov for lovindgreb for at trække de pågældende tjenester ud af forskrifternes anvendelsesområde. Det vil eksempelvis hensigtsmæssigt at vurdere, om og i hvilket omfang lovgivninger om tv-transmission kan finde anvendelse på informationssamfundets tjenester.

*Tilpasning af dårligt afpassede forskrifter*. Andre tjenester vil risikere at være underlagt en række begrænsninger, der er dårligt afpasset det tilsigtede legitime mål. Det kan her dreje sig om enten en form for forpligtelse, der er uhensigtsmæssig i forbindelse med informationssamfundets tjenester, eller foranstaltninger, der går ud over det strengt nødvendige for at nå det tilsigtede mål. Som eksempel kan nævnes, at selv om beskyttelse af mindreårige selvfølgelig er en væsentlig målsætning, så kan det være uhensigtsmæssigt (og eventuelt i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerets-konvention) at have et totalt forbud mod tjenester rettet mod et voksent publikum[32] som for radio- og tv-spredningsvedkommende (hvor der ikke kan være nogen garanti for, "hvem der ser hvad"). Et andet eksempel kan være kravet om en forudgående skriftlig aftale ved salg, som ikke er hensigtsmæssig i forbindelse med informationssamfundets tjenester (især i betragtning af at en ordning, som den der gælder for pressen, vil kunne sikre en mere effektiv beskyttelse).

## 3. Omfattende og etapevis forskriftsmæssig aktivitet

Den politiske mobilisering i medlemsstaterne om informationssamfundet og tjeneste-markedets udvikling vil uvægerligt udmønte sig i omfattende forskriftsmæssig aktivitet på nationalt plan.

### *a) Et stort spektrum af forskrifter*

På grund af de mange forskellige former for tjenester vil en lang række juridiske områder blive berørt, herunder især *Presseret* (skal f.eks. særlige elementer ved pressens juridiske ordninger som redaktionelt ansvar finde anvendelse?), *telekommunikationslovgivning*, *civilret*[33], herunder især aftaleretten[34], *radiospredningslovgivning*[35] (skal der f.eks. indføres en forhåndsgodkendelsesordning, eller skal de traditionelle regler om mediemæssig pluralisme finde anvende?), *social- og arbejdsmarkedslovgivning*[36] (hvilke ordninger for distancearbejde), *skatteret*[37] (hvilke nye tjenester kan f.eks. afgifts-begunstiges?), *strafferet*[38] (hvilke ordninger og procedurer skal der f.eks. indføres for lovovertrædelser?), *bank- og finanslovgivning* (hvilken ordning for f.eks. homebanking,

---

32 *Det interaktive element og de tekniske elementer, som giver brugeren adgang til de nye tjenester, kan tænkes at styrke forældrenes muligheder for at kontrollere mindreåriges adgang til voldelige eller pornografiske programmer. Radio og tv-spredningsforskrifterne vedrørende beskyttelse af mindreårige tilpasses derfor ikke nødvendigvis, for risikoen for mindreåriges ukontrollerede adgang er meget større i forbindelse med radio- og tv-spredning.*

33 *Jf. den svenske rapport "Wings to Human Ability".*

34 *Advokater undersøger allerede problemstillingen i en række medlemsstater. Jf. Revue de l'Assemblée de Liaison des Notaires de France n°6, 1995, og Bundesnotarkammer, Elektronischer Rechtsverkerh, Köln 1995.*

35 *Jf. Prognos-undersøgelsen, Detailleur-rapporten, "The Waterloo Report", rapporten fra Coudert Brothers, og undersøgelsen "Informations Society: Access and Pluralism", International Federation of Journalists, marts 1995.*

36 *Jf. især Thierry Breton-undersøgelsen "Le télé-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques".*

37 *Thierry Breton: "Le téle-travail en France: Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques", Thierry Breton: "Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?", Jean-Marc Detailleur: "Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédia".*

38 *Jf. især den nederlandske regerings rapport: Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie".*

teleforsikringstjenester og telebørstjenester)[39], lovgivning om *kommerciel kommunikation*[40] og endelig *erhvervsfaglige bestemmelser*, herunder især bestemmelser om liberale erhverv (hvilken ordning f.eks. for advokaters og lægers teleformidling af deres tjenester?).

Sådanne forskrifter har mange forskellige målsætninger af almen interesse: *udtryksfrihed, beskyttelse af privatlivet* (alle tjenesterne), *beskyttelse af mindreårige, forbruger-beskyttelse* (f.eks. fjernsalg), *beskyttelse af intellektuel ejendomsret, sundhedshensyn* (f.eks. telemedicin), *beskyttelse af kultur eller sprog* (f.eks. fjernundervisning), osv.

I forbindelse med en række regeringsundersøgelser og -rapporter er der allerede kortlagt en række specifikke spørgsmål, som skal behandles i første række, nemlig *databeskyt-telse, beskyttelse af intellektuel ejendomsret, beskyttelse af forbrugerne og mindreårige* samt beskyttelse af *krypterede tjenester* , og hvilke ordninger, der skal gælde for sidstnævnte.

*b) En uklar og langstrakt tidsplan*

En analyse af tjenestemarkedet viser, at der ikke bliver tale om noget "big bang", og at tjenesterne vil blive udviklet gradvist. Det betyder, at de forskriftsmæssige reaktioner nødvendigvis også vil blive spredt over tid i takt med markedsudviklingen og vil omhandle de forskellige spørgsmål efterhånden, som de dukker op. De forskriftsmæssige rammer for informationssamfundets tjenester kendetegnes derfor ved at være udviklings-betinget.

Ingen har fremlagt en præcis tidsplan. Generelt viser undersøgelserne og rapporterne, at overvejelserne i de fleste medlemsstater - bortset fra Tyskland - endnu ikke er nået til et konkret og præcist stadium. Det understreges også, hvor vanskeligt det er at fastlægge en tidsplan for den forskriftsmæssige tilpasning. En del rapporter giver en svag idé om de første specifikke forskriftsmæssige tilpasninger[41]. Nederlandene har således planer om at revidere deres lovgivning om misbrug af oplysninger før udgangen af 1996, og Sverige påtænker en tilpasning af sin lovgivning inden tre år. De økonomiske analyser afslører endvidere, at nye tjenester, som man endnu ikke kan have nogen forestilling om, i fremtiden vil kunne dukke op på markedet i takt med de teknologiske fremskridt og markedsudviklingen. Det er derfor i sagens natur vanskeligt i dag at forudsige forskriftsmæssige behov i den forbindelse.

Der er stor usikkerhed om indholdet i de forskrifter, som kan vise sig nødvendige i fremtiden. Eksperter på nationalt og internationalt plan har ganske vist kortlagt områderne, men forholder sig generelt ofte tavse vedrørende vejen frem og behovet for konkrete bestemmelser. I betragtning af de samfundsmæssige og politiske indsatser, der står på spil, hvilket netop kommer til udtryk i den intense politiske mobilisering, vil de

---

39 *Jf. Thierry Breton-rapporten "Les télé-services en France" og Gérard Théry-rapporten "Les autoroutes de l'information".*

40 *Jf Prognos-undersøgelsen, Détailleur-rapporten og rapporten fra Coudert Brothers.*

41 *Jf. især den svenske rapport "Wings to Human Ability" og den nederlandske "Actieprogramma Electronische Snelwegen" samt den danske regerings rapport om Informationssamfundet år 2000.*

forskriftsmæssige løsninger - bortset fra hastende og reaktive forskrifter - være yderst komplekse og sikkert i mange tilfælde fordre langvarige drøftelser, der kan række ind i næste årtusinde.

Endvidere ser det ud til, at pilotprojekter er en forskriftsmæssig fremgangsmåde, der benyttes især i Tyskland og Frankrig[42]. Den eneste indsats er her i første omgang at indføre en midlertidig eller ad hoc-undtagelsesordning, som skal gøre det muligt at iværksætte pilotprojekter for informationssamfundets tjenester. Opfølgning på og analyse af erfaringerne fra pilotprojekterne skal give lovgiverne et bedre kendskab til problemstillingerne for dernæst at kunne fastlægge fuldstændige forskrifter for de nye tjenester. Det betyder, at de egentlige forskrifter først fremkommer efter en forholdsvis lang periode[43], alt efter hvor lang tid, det tager at drage pålidelige konklusioner på erfaringerne fra pilot-projekterne. Fremgangsmåden "undtagelsesbestemmelse/pilot-projekt/overvågning/nye forskrifter" er gennemgående pragmatisk og vil kunne være en forskriftsmæssig løsning på kort sigt, da den gør det muligt at undgå en for tidlig indførelse af forskrifter samtidig med, at der opretholdes forskriftsmæssig klarhed, så der i givet fald kan foretages berettigede indgreb.

Der forudses ligeledes en permanent eller stadig forskriftsmæssig tilpasning forårsaget af, at den teknologiske udvikling og de samfundsmæssige værdier kan være præget af en vis omskiftelighed[44].

## B. Risici for et mindre velfungerende indre marked

Hvis den forskriftsmæssige aktivitet, der forberedes i medlemsstaterne, ikke styres, vil den kunne udgøre en risiko for opfyldelsen af målsætningen for det indre marked.

### 1. Risici for opsplitning af det indre marked

Gøres der ikke noget for at samordne udformningen af nye nationale forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester, vil forskrifterne efter al sandsynlighed være forskellige eller frembyde store indbyrdes afvigelser. Dette ville skabe nye restriktioner for den frie udveksling af tjenesterne mellem medlemsstaterne, idet en medlemsstat ville kunne begrænse eller forbyde udbud af en tjeneste fra en anden medlemsstat ved at underlægge tjenesten egne nationale forskrifter. En række af sådanne foranstaltninger vil ikke være berettiget i henhold til bestemmelserne om det indre marked, især artikel 59, men det gælder ikke alle. I førstnævnte tilfælde vil det være op til Kommissionen at gribe ind over for medlemsstaten, så denne ophæver den pågældende juridiske grænse. I sidstnævnte tilfælde må Kommissionen om nødvendigt foreslå harmonisering af de pågældende lovgivninger for at sikre den frie udveksling af tjenester. Indtil sådanne initiativer får virkning, ville den europæiske informationsindustri ikke kunne drage fordel af området uden indre grænser. Måske ville industrien ikke

---

42 *Et lovforslag er under udarbejdelse med henblik på at indføre en undtagelsesordning af fem års varighed for at kunne gennemføre 170 pilotprojekter.*

43 *I Frankrig regnes med en periode på fem år.*

44 *Jf. f.eks. Prognos-undersøgelsen, s. 143 ff.*

længere anse det for attraktivt at gennemføre de investeringer, der er nødvendige for at opretholde konkurrenceevnen. Flere faktorer taler for et sådant negativt scenario.

*Faktorer i tilknytning til markedsudviklingen.* En analyse af det nye tjenestemarked viser, at udviklingen vil blive gradvis og geografiske ulige fordelt, dvs. forskellig udvikling medlemsstaterne indbyrdes. Det betyder, at den forskriftsmæssige aktivitet vil ske på forskellige tidspunkter i de forskellige medlemsstater, ligesom den vil omhandle forskellige tjenester på et givet tidspunkt. Mens én medlemsstat, hvor telemedicin er under hurtig udvikling, således vil kunne nære ønske om at udforme forskrifter herfor, vil f.eks. en anden medlemsstat på samme tidspunkt være i færd med at udforme forskrifter for elektronisk handel samt televæddemålsforretninger, da en operatør på det nationale marked i denne medlemsstat er særligt aktiv på netop disse områder.

*Faktorer i tilknytning til nationale traditioner og kulturer.* Al national lovgivning formidler traditioner og værdisæt af økonomisk, kulturel, social og politisk karakter, som er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Erfaringerne viser, at fremgangsmåden ved udformning af forskrifter på ligegyldigt hvilket område tager udgangspunkt i netop disse forskellige holdninger. Der kan ligefrem være tale om forskriftsmæssige reflekser. Det betyder, dels at det ikke er de samme spørgsmål, der vil blive behandlet i første række i alle medlemsstaterne (f.eks. vil en række medlemsstater lægge særlig vægt på opretholdelse af den nationale kultur, hvorimod andre vil lægge særlig vægt på forbrugerbeskyttelse, og endnu andre på beskyttelse af de mindreårige og sædeligheden), dels at indholdet af forskrifterne på et givet område ligeledes vil være forskelligt (f.eks. er den nationale tilgang til spørgsmål som beskyttelse af mindreårige, databeskyttelse og forbrugerbeskyttelse allerede nu meget forskellig, hvilket er udtryk for de forskellige holdninger, opfattelser og målsætninger, som kendetegner hvert enkelt land).

*Faktorer i tilknytning til det juridiske udgangspunkt.* De nationale juridiske ordninger, som står over for at skulle tilpasses, varierer allerede meget fra medlemsstat til medlemsstat. De efterfølgende tilpasninger vil derfor følge den deri indbyggede logik, hvilket vil kunne forstærke de nuværende forskelle. Således danner allerede begrebet "radiospredning" i tysk ret (mulig kompetencefordeling mellem delstater og forbundsregeringen), den franske ordning med efterfølgende kontrol af Minitel-tjenesterne og den allerede modulerede og forenklede britiske ordning for satellitbaseret tv-transmission ligeså mange forskellige udgangspunkter for fastlæggelsen af adgangskriterierne for at udbyde de nye tjenester (forudgående eller efterfølgende kontrol). De forskellige eksisterende fremgangsmåder med hensyn til intellektuel ejendomsret eller ordninger for krypteringssystemer (en række medlemsstater giver forhåndsgodkendelse, andre ikke) er endnu andre eksempler herpå.

*Faktorer i tilknytning til de mange forskellige former for tjenester i informationssamfundet.* I betragtning af at tjenesterne bliver så forskelligartede, vil viften af berørte juridiske områder ligeledes være bred. Risikoen for forskellige forskriftsmæssige fremgangsmåder mangedobles derfor, og det vil få konsekvenser for, hvordan området uden indre grænser fungerer, da så også antallet af mulige hindringer for den frie udveksling af tjenester mangedobles. Dette giver anledning til særlig bekymring, da tjenesteyderne normalt vil udbyde en pakke eller buket bestående af flere tjenester,

hvilket igen mangedobler risikoen for nye juridiske grænser for tjenesterne. En tjenesteyder, der således udbyder en buket af tjenester bestående af interaktive spil, fjernundervisning, video-on-demand og homeshopping, vil således kunne opleve, at en medlemsstat er restriktiv over for en af tjenesterne, hvorimod restriktionerne i en anden medlemsstat vedrører en anden af hans tjenester. Antallet af mulige kombinationer af denne type problemer viser i al tydelighed hvor mange mulige hindringer, der vil være.

*De første tegn på forskellige fremgangsmåder* bekræfter risikoens omfang. Det fremgår af en undersøgelse af de forskellige pågående arbejder, at der er store forskelle f.eks. på drøftelsernes og fremgangsmådernes karakter med hensyn til, hvorvidt det er nødvendigt med en ordning med forhåndsgodkendelser, eller om et system som pressens derimod er tilstrækkelig. Et andet eksempel er, at det ikke altid er de samme forskriftsmæssige spørgsmål, som anses for vigtige (spørgsmål som arbejdsret, beskyttelse af mindreårige og retligt ansvar indgår ikke i samtlige undersøgelser og rapporter).

## 2. Risiko for overregulering

Den politiske mobilisering og den store interesse for informationssamfundet vil på nationalt plan kunne give sig udslag i nye forskrifter, som igen vil få konsekvenser på europæisk plan gennem EF-forskrifter, selv om behovet måske ikke altid vil være påvist.

Forskrifter i forbindelse med det indre marked er kun nødvendige, når nationale foranstaltninger får restriktive virkninger for traktatens friheder, og når sådanne ikke kan afvikles gennem en direkte anvendelse af traktaten eller gældende afledt ret. Det er ofte meget vanskeligt at evaluere sådanne restriktive virkninger, da det i mange tilfælde drejer sig om at vurdere, om de nationale foranstaltninger, der ligger til grund for de restriktive virkninger, står i forhold til den tilsigtede målsætning af almen interesse. Det kan frygtes, at mange over for nationale forskrifter, der vil kunne skabe problemer af denne art, vil foretrække en harmonisering, så forskrifterne udvides til at omfatte hele EF, snarere end at gennemføre det evalueringsarbejde, som vil kunne ophæve de nye grænser gennem en direkte anvendelse af traktatens bestemmelser. Det vil svare til at opstillet et "fait accompli" med det formål at gennemtvinge EF-indgreb. Risikoen for overregulering bør ikke undervurderes, da der allerede er et tydeligt pres fra en række berørte parter, operatører, erhvervssammenslutninger, forbrugersammenslutninger osv.[45].

Det er Kommissionens opfattelse, at der ikke i overdrevent omfang skal reguleres på EF-plan bare for at imødekomme højtlydende krav herom, men at man derimod skal støtte

---

45 *Under G-7-topmødet i Bruxelles den 24. til 26. februar 1995 fremlagde flere repræsentanter for operatørerne deres holdning. Efter den europæiske industrielle rundbordskonference blev der udarbejde et dokument med titlen "Building a global Information Society" - A call for Government Action, May 1995, med krav om tilpasning af nationale og internationale forskrifter på områder som databeskyttelse, intellektuel ejendomsret, civilret og strafferet for at nå til en bedre beskyttelse mod piratkopiering (krypterede tjenester), retligt ansvar osv. Samme områder er blevet identificeret af repræsentanter for den audiovisuelle industri, kabeloperatører og televirksomheder under et seminar i Belgien den 19. til 21. maj 1995 (The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society"). I tre nylige resolutioner fra en international rundbordskonference for kommunikationsindustrien (International Communications Round Table (ICRT) understregedes også en række forskriftsmæssige behov.*

sig til de allerede velafprøvede principper i forbindelse med det indre marked, herunder især princippet om gensidig anerkendelse.

## 3. Risiko for manglende sammenhæng

Den forskriftsmæssige aktivitet, som vi vil se på nationalt plan i de næste år, vil kunne få følger på EF-plan, ikke kun gennem overregulering, men også gennem indbyrdes usammenhængende foranstaltninger. De mange forskellige målsætninger af almen interesse på nationalt plan (beskyttelse af forbrugerne, af kulturen, af sundheden osv.) vil med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Union kunne overføres til EF-plan gennem foranstaltninger, som hver især forfølger en af disse målsætninger uden indbyrdes sammenhæng.

Kommissionen mener i denne henseende, at enhver national foranstaltning skal udvise den forskriftsmæssige sammenhæng, som er af afgørende betydning for den fremtidige udvikling af tjenesterne, og tage behørigt hensyn til alle målsætningerne af almen interesse. I betragtning af at den afledte ret i forbindelse med det indre marked har til formål at sikre et ensartet beskyttelsesniveau i alle medlemsstaterne af en række målsætninger af almen interesse, har Kommissionen allerede besluttet, at al forskriftsmæssig aktivitet i forbindelse med de nye tjenester må ske inden for de rammer, der allerede er afprøvet og har vist deres nytte i forbindelse med det indre marked.

## III. BESKRIVELSE AF GENNEMSIGTIGHEDSMEKANISMEN

Kommissionen foreslår, at der indføres en forskriftsmæssig gennemsigtighedsmekanisme på grundlag af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter[46]. Kommissionen forelægger derfor et forslag til Rådets direktiv om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF, som består i at udvide de deri indeholdte informationsprocedurer til også at omfatte medlemsstaternes fremtidige udkast til forskrifter, der berører informationssamfundets tjenester.

### A. Formål

Det generelle formål med den gennemsigtighedsmekanisme, der foreslås af Kommissionen, er at muliggøre et mere velfungerende indre marked for så vidt angår informationssamfundets tjenester. Mekanismen søger mere præcist at opfylde følgende målsætninger:

1• *Sikre et effektiv indre marked ved især at undgå fremkomsten af nye hindringer*
Gensidig udveksling af information mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen skal gøre det muligt i tide at opdage eventuelle vanskeligheder i forbindelse med området uden indre grænser, så der kan gribes ind enten for at forebygge indførelsen af nationale forskrifter, der er uforenelige med den frie udveksling af tjenester eller etableringsfriheden (når kontakten med de øvrige medlemsstater eller Kommissionen får den pågældende medlemsstat til at opgive vedtagelsen af udkastet eller til at ændre det), eller at forebygge fremkomsten af juridiske grænser (hvis forskrifterne er berettiget i henhold til EF-retten) ved i givet fald at foreslå EF-forskrifter. Kommissionen ønsker under ingen omstændigheder at begrænse nationale lovgivningsbeføjelser til at beskytte generelle interesser, men kun at forebygge en opsplitning af det indre marked.

2• *Sikre en mere effektiv beskyttelse af almene interesser*
Det er nødvendigt at foregribe og i tide identificere behovet for indgreb på EF-plan for at sikre en tilsvarende ensartet af en almen interesse i alle medlemsstater. Nationale hensyn, som kan give en medlemsstat ønske om at indføre forskrifter, kan deles af de øvrige medlemsstater og mere effektivt imødekommes gennem en beskyttelse på EF-plan. Dette sidste aspekt er væsentligt inden for rammerne af informationssamfundet, da den teknologiske udvikling øger mulighederne for at omgå en beskyttelse, der udelukkende er udformet nationalt, gør det mere vanskeligt at fastlægge, hvilken lov tjenesteyderne eller tjenesterne er omfattet af, problematiserer identificeringen af skyldige og øger vanskelighederne i forbindelse med en effektiv håndhævelse af forskrifterne eller med det kriminalpræventive arbejde osv.

---

46 *Rådets direktiv af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109 af 26.4.1983, s. 8) ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22.3.1988 (EFT L 81 af 26.3.1988) og ved Rådets direktiv 94/10/EF af 23.3.1994 (EFT L 100 af 19.4.1994).*

3• ***Kortlægge og reducere behovet for nye EF-forskrifter***

For at begrænse behovet for at indføre forskrifter på EF-plan til det strengt nødvendige er det af afgørende betydning, at traktaten anvendes effektivt, særligt artikel 52 og 59. En gennemsigtighedsmekanisme vil i denne henseende være et konkret bidrag, som *på et tidligt tidspunkt* kan forebygge eller begrænse vedtagelse af national lovgivning, som efterfølgende vil kunne føre til stadfæstelse i form af EF-forskrifter. Den nationale lovgiver bør især stille sig det spørgsmål, om det er muligt at anvende princippet om gensidig anerkendelse i stedet for at opstille et "fait accompli", som vil kunne føre til forslag om harmonisering på EF-plan. Da det drejer sig om en informationsprocedure, der på ingen måde i realiteten anfægter evalueringen af behovet for eventuelle fremtidige harmoniseringsforanstaltninger på EF-plan, vil gennemsigtighedsmekanismen under alle omstændigheder på områder, hvor det er nødvendigt at sikre en effektiv beskyttelse af en målsætning af almen interesse gennem en EF-indsats, kunne bidrage til hurtigere og på et bedre grundlag at indføre ny harmonisering.

4• ***Lette det administrative samarbejde***

Informationsudveksling mellem medlemsstaterne allerede ved udformningen af forskrifterne gør, at den nationale lovgiver skal forespørge de nationale administrationer om forholdene i de øvrige medlemsstater. Formålet er ikke at bestride medlemsstaternes forskriftsmæssige beføjelser, men at skabe større bevidsthed om den risiko for såvel det indre marked som for en effektiv beskyttelse af målsætninger af almen interesse, der kan være forbundet med isoleret lovgivning uden hensyntagen til de erfaringer, der er indhøstet andre steder, og virkninger på tjenesteydere i andre lande. Gennemsigtighedsmekanismen skal ses som et særdeles effektivt instrument til administrativt samarbejde, som kan komme til at udgøre en egentlig kollektiv europæisk refleks.

5• ***Bidrage til de forskriftsmæssige rammers stabilitet***

Klare og stabile juridiske rammer er blevet fremhævet som en forudsætning for at stimulere udviklingen af informationssamfundet. En gennemsigtighedsmekanisme har netop til formål at bidrage til de forskriftsmæssige rammers stabilitet og forståelsen af dem, først ved at begrænse risikoen for uforudsigelige forskriftsmæssige reaktioner, dernæst ved at undgå perioder præget af usikkerhed i forbindelse med overtrædelsesprocedurer og slutteligt ved at give operatørerne og forbrugerne adgang til flere oplysninger om udkast til forskrifter, som vil kunne få virkning for dem.

6• ***Forbedre EF's deltagelse i den internationale debat***

Fastlæggelse af stabile og sammenhængende EF-retlige rammer er en grundlæggende forudsætning for, at EF kan deltage effektivt og på sammenhængende vis, når forskriftsmæssige spørgsmål i forbindelse med informationssamfundets tjenester drøftes i det internationale samarbejde eller ved internationale forhandlinger.

## B. Generel fremgangsmåde

### 1. Erfaringerne med de allerede eksisterende gennemsigtighedsmekanismer

Tanken om at sikre et velfungerende område uden indre grænser ved hjælp af en forskriftsmæssig gennemsigtighedsmekanisme er langt fra ny. Direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter er indtil dato det mest fuldendte instrument for så vidt angår forskriftsmæssig gennemsigtighed. Direktivet, som allerede er ændret to gange, især for at udvide anvendelsesområdet[47], udgør nu et nøgleinstrument for politikken om det indre marked. Det skal bemærkes, at der findes andre gennemsigtighedsmekanismer, som er udformet på grundlag af direktiv 83/189/EØF. Disse er dog forskellige herfra, enten fordi mekanismerne ikke sigter på udkast til forskrifter, men tilfælde af nationale foranstaltninger, som fortsat er gældende, selv om de udgør en hindring for den frie varebevægelighed (Europa-Parlaments og Rådets beslutning om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet)[48], eller fordi mekanismerne kun udgør et mindre betydningsfuldt aspekt i forhold til de generelle målsætninger for de pågældende instrumenter[49].

*a) Direktiv 83/189/EØF*

Direktivet sikrer informationsudveksling mellem medlemsstaterne inden for tekniske standarder og forskrifter. Medlemsstaterne er forpligtet til at underrette Kommissionen[50] og de øvrige medlemsstater om udkast til nationale tekniske forskrifter[51], som de agter at

---

47 *Rådets direktiv 88/182/EØF af 22.3.1988 (EFT L 81 af 26.3.1988) og Rådets direktiv 94/10/EF af 23.3.1994 (EFT L 100 af 19.4.1994).*

48 *EFT C 18 af 21.1.1994, s. 13. Rådet vedtog en fælles holdning den 29. juni 1995 (EFT C 216 af 21.8.1995); beslutningen omfatter underretning af Kommissionen senest 45 dage efter den dag, hvor foranstaltningen træffes. Kommissionen videregiver informationen til de øvrige medlemsstater.*

49 *Direktiv 87/22/EØF af 22. december 1986 (artikel 5) om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes foranstaltninger vedrørende markedsføring af højteknologiske lægemidler, især lægemidler fremstillet ved bioteknologiske metoder (EFT L 15 af 17.1.1987, s. 38); direktiv 93/98/EØF af 29. oktober 1993 (artikel 12) om harmonisering af beskyttelsestiden for ophavsret og visse beslægtede rettigheder (EFT L 290 af 24.11.1993, s. 9); direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 (artikel 16) om emballage og emballageaffald(EFT L 365 af 31.12.1994, s. 10). Mens direktiv 87/22/EØF udtrykkeligt henviser til de artikler i direktiv 83/189/EØF, der omhandler den suspenderende virkning af underretningen, omfatter de to øvrige direktiver ingen sådan virkning, ligesom underretningspligten kun omfatter udkast til forskrifter.*

50 *I henhold til artikel 8, stk. 1, skal medlemsstaterne sende Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift på et tidspunkt i udarbejdelsen, hvor det stadigt er muligt at tilføre væsentlige ændringer. Kommissionen underretter de øvrige medlemsstater, således at alle kan blive bekendte med de nationale initiativer.*

51 *Ved tekniske forskrifter forstås tekniske specifikationer eller andre krav, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat (artikel 1). De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, frivillige aftaler, som de offentlige myndigheder er kontraherende part i, samt fagkodekser eller kodekser for god praksis, hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav, der er fastsat i en række bestemmelser.*

vedtage. En status quo-periode på tre måneder sætter Kommissionen og medlemsstaterne i stand til at undersøge forslagene til foranstaltninger og fremsætte deres bemærkninger.

Derefter er der fire muligheder:

1- *Ingen indsigelser* fra medlemsstaterne og/eller Kommissionen. I så tilfælde kan den pågældende medlemsstat vedtage forskriftsudkastet ved udløbet af den tre måneders status quo-periode.

2- *Bemærkninger* fremsat af Kommissionen eller en medlemsstat vedrørende de påtænkte foranstaltningers mulige følger for det indre marked i tilfælde af vedtagelse og anvendelse på varer fra de øvrige medlemsstater samt anmodning om ændringer[52]. Den pågældende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske forskrift tage videst muligt hensyn til sådanne bemærkninger. Ofte vil sådanne bemærkninger føre til indførelse af en bestemmelse om gensidig anerkendelse i det pågældende lovudkast.

3- *Udførlig udtalelse* afgivet af Kommissionen eller en medlemsstat, når foranstaltningen, hvis den anvendes på varer fra de øvrige medlemsstater, anses for at være i strid med EF-retten om frie varebevægelser[53]. Afgives en udførlig udtalelse forlænges status quo-perioden til seks måneder (eller til fire måneder for frivillige aftalers vedkommende). Fristen bør være tilstrækkelig til en fornyet gennemgang af spørgsmålene og undgå en overtrædelse af EF-retten.

4- *Meddelelse om, at Kommissionen agter at foreslå*[54] *eller har foreslået*[55] EF-foranstaltninger for det pågældende område. En sådan meddelelse forlænger status quo-perioden til tolv måneder og endog til atten måneder, hvis Rådet inden fristens udløb vedtager en fælles holdning til forslaget. Forlængelsen af status quo har til formål at sætte EF-instanserne i stand til at undersøge spørgsmålet, uden at drøftelserne forvanskes eller kompliceres af tidligere foranstaltninger. Forlængelsen er dog ikke mulig for frivillige aftalers vedkommende.

Hvis en medlemsstat af presserende årsager, som vedrører beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelse af plantelivet eller befolkningens sikkerhed, ønsker at vedtage en teknisk forskrift, kan den få tilladelse hertil uden at skulle overholde status quo-perioden[56].

---

52 *Medlemsstaterne og/eller Kommissionen indgiver deres bemærkninger i medfør af direktivets artikel 8, stk. 2. På anmodning fra de øvrige medlemsstater eller Kommissionen meddeles den endelige tekst til en teknisk forskrift.*

53 *Direktivets artikel 9, stk. 2. Den udførlige udtalelse afgivet af Kommissionen udgør en formel akt, som - ifald udkastet vedtages i dets nuværende form - svarer til en åbningsskrivelse.*

54 *Artikel 9, stk. 3.*

55 *Artikel 9, stk. 4.*

56 *Artikel 9, stk. 7.*

Et rådgivende udvalg[57] bestående af repræsentanter for medlemsstaterne mødes ca. seks gange årligt og spiller en vigtig rolle for overvågningen af procedureforløbet og for gennemgangen af de politiske spørgsmål, der rejses med underretningerne.

Udvalget har vedtaget et vademecum, som forklarer de operationelle aspekter og de nærmere retningslinjer, der skal følges (kategorier af informationer, fremgangsmåde og indhold ved underretningerne osv.)[58].

Med hensyn til instrumentets juridiske rækkevidde har Kommissionen endvidere taget hensyn til det faktum, at det risikerer ikke at få en reel betydning, hvis en national tekst forbliver gældende, selv om en medlemsstat dømmes for ikke at have opfyldt sin forpligtelse til at overholde den underretningsprocedure, der indførtes med direktiv 83/189/EØF. Den har derfor i en meddelelse af 1. oktober 1986 bekræftet, at ikke-meddelte tekniske forskrifter ikke kan gøres gældende over for tredjemand[59].

*b) Anvendelse og evaluering*

*På grundlag af de seneste statistikker* kan det konstateres, at direktiv 83/189/EØF har bekræftet sin karakter af et uhyre skarpt og effektivt proceduremæssigt nøgleinstrument, når det drejer sig om de opnåede resultater. Kommissionen behandlede i løbet af årene 1992, 1993 og 1994 1 136 udkast til nationale tekniske forskrifter inden for samtlige sektorer. Kommissionen har afgivet 355 udførlige udtalelser over for medlemsstater, fremsat 532 bemærkninger og vedtaget 62 initiativer for at begunstige harmonisering på EF-plan. Medlemsstaternes reaktioner over for meddelte udkast i form af udførlige udtalelser (226) eller bemærkninger (473) bliver flere og flere, hvilket forstærker medlemsstaternes deltagelse i underretningsproceduren og dermed deres ønske om større gennemsigtighed.

*Med hensyn til medlemsstaterne* har Kommissionens eller andre medlemsstaters gennemgang af udkastene virket afværgende, og der er skabt bevidsthed om medlemsstaternes europæiske ansvar. Kommissionen anerkender i denne henseende det gode samarbejde med medlemsstaterne, som har vist sig rede til i givet fald at ændre deres tekster i udkastform for især at indføre en bestemmelse om gensidig anerkendelse.

*Med hensyn til erhvervslivet* er gennemsigtigheden en fordel, da virksomhederne indirekte kan gribe ind, når medlemsstaterne rådfører sig med dem for at få deres vurdering af forskellige udkast til nationale forskrifter, som vil få betydning for dem i det indre marked. I denne henseende har ophævelsen af fortrolighedspligten, ændring i medfør af direktiv 94/10/EF, givet de virksomheder, der er først og fremmest er berørt af

---

57 *Artikel 6.*

58 *Direktivet indeholder endvidere (artikel 2 til 7) for de tekniske standarders vedkommende en informationsprocedure mellem de nationale og europæiske standardiseringsorganer og Kommissionen. Kommissionen har overdraget de europæiske standardiseringsorganer beføjelse til at varetage sådanne procedurer.*

59 *Meddelelse fra Kommissionen om manglende overholdelse af visse bestemmelser i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, EFT C 245 af 1.10.1986, s. 4. Domstolen har til dato dømt en medlemsstat for manglende underretning i fire tilfælde.*

tekniske hindringer, mulighed for at gøre deres interesser gældende allerede under underretningsproceduren i stedet for senere i form af en klage. Erhvervslivets rolle bør understreges kraftigt, da mekanismen ikke kun kan udgøre et instrument for det administrative samarbejde, men ligeledes et instrument for samarbejdet mellem de interesserede parter og administrationerne, hvilket kun kan forbedre forskrifternes kvalitet.

## 2. Den foreslåede gennemsigtighedsmekanisme

For at kunne imødekomme de kortlagte behov og opfylde de fastlagte målsætninger er det Kommissionens opfattelse, at en gennemsigtighedsmekanisme for forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester må have følgende fire kendetegn:

*a) Et bindende retligt instrument*

Kommissionen er overbevist om, at EF for at sikre effektiv forskriftsmæssig gennemsigtighed bør udstyre sig med et bindende retligt instrument. Ethvert andet initiativ vil ikke imødekomme behovet eller opfylde de tilsigtede mål. Overlades det til medlemsstaterne selv at afgøre, hvorvidt de vil give underretning om deres udkast til forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester, begrænses gennemsigtighedens omfang og effektivitet betydeligt, og den administrative samarbejdsånd modvirkes.

*b) En forudgående informationsprocedure*

Kun et forudgående underretningssystem kan i tide forebygge og undgå indførelse af hindringer for frihederne i det indre marked. Der vil være flere ulemper forbundet med en efterfølgende underretning, dvs. efter at de nationale forskrifter er vedtaget:

- den vil kun føre til en konstatering af nye juridiske grænser mellem medlemsstaterne, som kun vil kunne ophæves gennem lange procedurer (overtrædelsesprocedure i henhold til traktatens artikel 169) eller harmonisering af de pågældende forskrifter. I begge tilfælde vil det betyde, at erhvervslivet og forbrugerne i lang tid vil skulle bære omkostningerne ved, at der ikke findes et egentligt indre marked,
- den vil begunstige situationer med "fait accompli", dvs. tilfælde, hvor vedtagelse af en national forskrift har til virkning, at der gribes ind på EF-plan,
- den vil ikke kunne stimulere en europæisk administrativ samarbejdsrefleks, da den begrænser sig til at være en procedure af ren formel karakter (videresendelse af en tekst) i stedet fælles evaluering af virkningerne på EF-plan af en eventuel lovgivning. Under alle omstændigheder vil de pågældende myndigheders manøvrerum være meget begrænset, eftersom forskrifterne er vedtaget.

*Kommissionen foreslår derfor, at der vedtages samme fremgangsmåde som den, der er indeholdt i direktiv 83/189/EØF. Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om ethvert udkast til forskrifter, der vil finde anvendelse på informationssamfundets tjenester, på et så tidligt tidspunkt i forberedelsen, at det fortsat er muligt at foretage væsentlige ændringer. Underretningspligten skal omfatte frivillige aftaler, som de offentlige myndigheder er kontraherende part i, samt fagkodekser eller kodekser for god praksis, hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav,*

*der er fastsat i en række bestemmelser[60]. Kommissionen skal videregive denne information til alle de øvrige medlemsstater, således at de kan blive bekendte med nationale initiativer.*

*c) En høringsprocedure*

En forpligtelse til blot at fremsende udkast uden efterfølgende procedure ville være ineffektiv:

- der ville i så fald ikke være nogen garanti for, at den pågældende nationale myndighed tager eventuelle bemærkninger fra Kommissionen eller de øvrige medlemsstater med i betragtning, eller at medlemsstaten søger at undgå at skabe hindringer for traktatens friheder. Frihederne kan kun sikres ved at indføre en periode, hvor medlemsstaten ikke kan vedtage de forskrifter, den har under udarbejdelse. Perioden giver lejlighed til at udøve det administrative samarbejde, idet medlemsstaterne og Kommissionen kan tage stilling til det pågældende udkast og i givet fald foreslå en ændring af den påtænkte foranstaltning med henblik på at ophæve eller reducere hindringerne for den frie bevægelighed.
- chancerne for hurtig vedtagelse af et forslag om harmonisering for (om nødvendigt) på EF-plan at beskytte en almen interesse mindskes, da den pågældende medlemsstat kan foretrække at vedtage sin egen lovgivning og måske på denne måde bestride nødvendigheden af arbejdet på EF-plan eller modarbejde sigtet med et sådant arbejde. Kun med en status quo-periode, i løbet af hvilken udkastet ikke kan vedtages, kan det undgås, at eventuelle EF-initiativer sættes på spil.

*Kommissionen foreslår derfor også desangående at anvende de procedurer, der er indeholdt i direktiv 83/189/EØF. Efter modtagelse af underretning om et udkast til forskrifter indledes en første status quo-periode på tre måneder, i løbet af hvilken medlemsstaterne og Kommissionen kan fremsætte deres bemærkninger eller afgive en udførlig udtalelse (den samlede status quo-periode forlænges til seks måneder eller fire måneder for frivillige aftalers vedkommende), eller Kommissionen kan meddele, at der vil blive fremsat et fremtidigt forslag om harmonisering, eller at der allerede er fremsat forslag om harmoniseringsforanstaltninger (status quo-perioden forlænges til tolv måneder eller indtil atten måneder, hvis der er vedtaget en fælles holdning).*

*d) Et udvalg*

Et udvalg skal sikre en effektiv forvaltning af proceduren. Som allerede nævnt er et af de vigtigste formål med gennemsigtighedsmekanismen at fremme en dialog mellem medlemsstaternes lovgivere og styrke det administrative samarbejde. Et sådant administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne er så meget desto mere berettiget, som informationssamfundets tjenester efter al sandsynlighed vil undergå en hurtig og uforudsigelig udvikling. Et forum for udveksling af erfaringer kan kun have en berigende og forbedrende virkning for de påtænkte forskrifter og kan skabe bevidsthed blandt de nationale administrationer om, at deres lovgivningsudkast vil kunne være til skade for

---

60 *Kommissionen er af den opfattelse, at i den udstrækning, der kan fastlægges en statslig forbindelse, bør fagkodekser meddeles. Således bør også udkast til ændring af fagkodekser meddeles i den udstrækning, den faglige organisations reguleringsbeføjelser er lovbestemt.*

området uden indre grænser. Udvalget vil eksempelvis på kort sigt kunne gennemgå en række spørgsmål i forbindelse med problemer med fortolkningen af de gældende forskrifter på grundlag af dialogen mellem administrationerne og de berørte parter.

*Det udvalg, der er nedsat i medfør af direktiv 83/189/EØF, vil kunne spille denne rolle og derfor tjene som model for den forskriftsmæssige gennemsigtighedsmekanisme.*

## C. Juridisk instrument

Kommissionen foreslår, at anvendelsesområdet for direktiv 83/189/EØF udvides. En sådan fremgangsmåde vil være forbundet med følgende fordele:

- fremgangsmåden stemmer nøje overens med behovet, da direktivet søger at opfylde samme målsætninger som målsætningerne for informationssamfundet (undgå opsplitning, styrke beskyttelsen af den almene interesse på EF-plan, undgå overregulering og usammenhængende forskrifter, sikre det administrative samarbejde), og det udgør det mest fuldendte instrument til forskriftsmæssig gennemsigtighed. De øvrige gennemsigtighedsinstrumenter har derimod i højere grad taget form af autonome instrumenter[61], fordi de imødekommer behov og indfører forpligtelser, som er forskellige fra de behov og forpligtelser, der er omfattet af direktiv 83/189/EØF,
- fremgangsmåden giver mulighed for at udnytte erfaringerne og resultaterne fra flere års anvendelse af direktiv 83/189/EØF, herunder især Kommissionens gennemførelsespolitik, Domstolens retspraksis, den administrative organisation i medlemsstaterne, som allerede har været på plads i flere år for at forvalte direktivets gennemførelse, det eksisterende udvalg, den struktur, som Kommissionen har oprettet for overvågningen af medlemsstaternes overholdelse af deres underretningsforpligtelse, og det vademecum, der er udarbejdet med forklaring på de praktiske forholdsregler, som Kommissionen og medlemsstaterne skal følge,
- med denne fremgangsmåde kan det undgås at have to forskellige instrumenter, et for udkast til forskrifter for "varer" og et andet for forskrifter for "tjenester". To separate instrumenter ville vanskeliggøre de nationale administrationer anvendelse af mekanismen, hvilket strider imod ønsket om juridisk klarhed og om gennemsigtighed. Manglende overensstemmelse mellem forpligtelserne i medfør af det ene og det andet instrument ville især føre til usammenhængende juridiske problemstillinger, når det drejer sig om forskrifter, som omhandler såvel tjenester som varer. Dette ville slet ikke så sjældent være tilfældet, da aktiviteterne i forbindelse med tjenesterne, som påvist i den økonomiske analyse, ofte vil være forbundet med distribution af varer,
- sluttelig tager fremgangsmåden udgangspunkt i en metode, der allerede to gange har vist sig vellykket: første ændring af direktivet bestod i en udvidelse af begrebet teknisk specifikation til også at omfatte alle industrielle produkter, som ikke var omfattet af direktivets oprindelige anvendelsesområde, dvs. lægemidler,

---

61 *Enten ved kun at udgøre en del af et direktiv, eller ved selv at udgøre et instrument (forslag til beslutning om indførelse af en ordning for gensidig information).*

kosmetiske varer og alle landbrugsprodukter[62]. Den anden ændring havde til formål at udvide begrebet til også at dække fremstillingsmetoder og -processer samt indføre begrebet »andet krav«, som pålægges et produkt (artikel 1, stk. 2 og 3)[63].

## D. Anvendelsesområde

### 1. Forskrifter for tjenester, der skal meddeles

Da det drejer sig om et instrument, hvis sigte er at sikre et velfungerende indre marked, skal der i princippet foretages underretning om alle udkast til forskrifter, der kan skabe hindringer for den frie udveksling blandt medlemsstaterne af informationssamfundets tjenester og for tjenesteydernes etableringsfrihed. For at fremme instrumentets anvendelses i praksis er det imidlertid nødvendigt, at der gives en så klar som muligt anvisning af, hvilke forskrifter, der skal meddeles, for dels at de nationale myndigheder let kan fastslå hvilke udkast, der skal fremsendes, dels at medlemsstaterne og Kommissionen ikke overbebyrdes med unødvendige underretninger. Flere metoder kan anvendes til dette formål:

- En metode, der består i præcist at formulere, hvad informationssamfundets tjenester er, vil være uhensigtsmæssig:
  i) dels fordi det vil være meget vanskeligt at fastlægge en detaljeret og specifik definition i betragtning af de mange forskellige tjenester, deres mangeformethed og komplekse arkitektur med kendetegn, som de har til fælles med telekommunikationstjenester og tv-transmissioner, traditionelle tjenester og pressevirksomhed,
  ii) dels fordi en sådan definition vil være kunstig, uklar og kun vil bidrage til den øjeblikkelige terminologiske usikkerhed med hensyn til, hvad der skal forstås ved "multimedie"-tjenester, "on-line"-tjenester, "telematiske" tjenester, "radio- og tv"-tjenester[64] osv. Samme type tjenester kan i de forskellige medlemsstater falde ind under forskellig terminologi.
- En alternativ metode, som består i at opstille en liste over tjenester (elektronisk handel, telemedicin, fjernundervisning osv.) med pålæg om underretning om udkast til forskrifter, som vil kunne få virkning for dem, er heller ikke nogen god løsning. De to vigtigste ulemper ved en sådan opstilling vil følgende: dels vil listen ikke kunne være udtømmende, da en analyse af markedet har vist, at en stor del af de tjenester, der vil blive udviklet i fremtiden, endnu ikke har været rimeligt præcist gennemtænkt, dels at en liste fordrer klar og utvetydige definitioner på hver enkelt kategori, hvilket synes at være særdeles vanskeligt.
- Kommissionen mener ikke, at det her drejer sig om at få de terminologiske spørgsmål om, hvad informationssamfundets tjenester kommer (eller ikke kommer) til at bestå i. Det drejer sig snarere om til brug for det indre marked og gennemsigtighedsmekanismen at finde kriterier for, hvilke udkast til forskrifter, der skal være omfattet af underretningspligten. Løsningen ligger her i behovet for

---

62 *Direktiv 88/182/EØF, EFT L 81 af 16.3.1988, s. 75.*

63 *Direktiv 94/10/EF, EFT L 100 af 19.4.1994.*

64 *Jf. direktiv 89/522/EØF af 3.10.1989.*

at dække de udkast til forskrifter, som kommer til at udgøre en del af den forskriftsmæssige tilpasning, der vil finde sted sideløbende med udviklingen af informationssamfundet. Det betyder, at allerede stabile forskrifter dvs. som umiddelbart ikke synes at ville undergå væsentlige udviklinger, ikke bør være omfattet. I denne henseende er de tjenester, der vil fordre nye forskrifter i forhold til de eksisterende forskrifter for traditionelle tjenester (læge, advokat, undervisning osv.), kendetegnet ved, at de *teleformidles*. I forhold til nuværende forskrifter om radio- og tv-spredning vil de være kendetegnet ved at være interaktive, dvs. *imødekommer en (eller flere) individuel(le) anmodning(er) fra en privat modtager af tjenester*. Interaktiviteten skyldes nemlig det særlige forhold, der eksisterer mellem modtageren af tjenesten og tjenesteyderen, idet begge har mulighed for at reagere og få indflydelse på tjenestens indhold, herunder især forbrugeren, som kan vælge og kontrollere indholdet.

For så vidt angår disse kriterier, foreslår Kommissionen, at underretningspligten i princippet begrænses til kun at omfatte *udkast til forskrifter vedrørende adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenester, der teleformidles på individuel anmodning fra en modtager af tjenester.*

Denne definition af en "tjeneste" omfatter f.eks.:

- faglige on line-tjenester (advokaters, psykologers, børsmægleres tjenester og telemedicin osv.)
- interaktive underholdningstjenester (video-on-demand, video-games-on-demand, virtuelle museumsbesøg osv.)
- on line-informationstjenester (elektroniske biblioteker, on line-vejrudsigt, on line-finansielle oplysninger osv.)
- virtuelle indkøbscentre
- elektroniske on line-aviser
- on line-rejse- og hotelreservation
- on line-ejendomsmæglertjenester
- on line-forsikringstjenester
- on line-undervisningstjenester.

Derimod dækker denne definition ikke følgende (enten fordi de ikke formidles over afstand, eller fordi de ikke formidles elektronisk, eller fordi de ikke formidles på individuel anmodning):

- tv-spredningstjenester (herunder near-video-on-demand)
- radiospredningstjenester
- teletext
- ikke-elektronisk direkte marketing (f.eks. katalogudsendelse)
- pengeautomater
- elektroniske spil som f.eks. i spillehaller
- taletelefoni (herunder GSM).

Med hensyn til udkast til forskrifter, der skal meddeles, kan først og fremmest nævnes forskrifter, der specifikt og hovedsageligt sigter på de nye tjenester, ved at fastsætte krav til indhold (offentlighed, beskyttelse af mindreårige osv.) eller til tjenesteyderen (solvens, ry, gennemsigtighed i forbindelse med identificering af operatøren, ejerforhold osv.),

omhandler godkendelse af nye tjenester, eller opstiller betingelser for udøvelsen af tjenestevirksomhed (intellektuel ejendomsret, kryptering osv.).

Herudover vil også bestemmelser med sigte på at tilpasse en allerede gældende generel forskrift til de nye tjenester være omfattet af meddelelsespligten. Et eksempel herpå er det nyligt tyske lovudkast om forskriftsmæssige rammer for informations- og telekommunikationstjenester. Lovudkastet indebærer nemlig, at eksisterende gældende lovgivning om beskyttelse af personer, der deltager i fjernundervisning, oplysning af priser, beskyttelse af personoplysninger, beskyttelse af mindreårige osv. udvides til også at omfatte de nye tjenester.

Bestemmelser, som specifikt vedrører informationssamfundets tjenester, i nye forskrifter med et mere bredt sigte bør på samme måde meddeles (sammen med de pågældende forskrifters øvrige bestemmelse med henblik på at vurdere bestemmelsernes rækkevidde).

Derimod bør udkast til horisontale retlige forskrifter (som f.eks. generelle selskabsretlige forskrifter) eller normer, der opstiller generelle regler for adgang til at udøve et erhverv (f.eks. krav om eksamensbeviser, almindelige ry- og rygtebetingelser, solvenskrav osv.), som ikke specifikt sigter på informationssamfundets tjenester, ikke anses for at indeholde, end ikke indirekte, forskrifter "vedrørende" informationssamfundets "nye tjenester", hvorfor de ikke bør meddeles.

Det følger endvidere af Domstolens dom afsagt den 30. april 1996 (i sag C-194/94) vedrørende direktiv 83/189, at en national bestemmelse, som begrænser sig til at give bemyndigelse til efterfølgende at udstede administrative forskrifter (hvis regler er bindende for de berørte), og således ikke i sig selv medfører retsvirkninger, ikke vil være underlagt forpligtelsen om forudgående anmeldelse.

Endelig skal også de forskellige udelukkelser, der allerede er indeholdt i direktiv 83/189 tages med i betragtning, når rækkevidden af anmeldelsespligten skal fastlægges.

## 2. Udelukkelser

De undtagelser, der allerede indgår i direktiv 83/189/EØF skal ligeledes gælde for udkast til forskrifter. Følgende bør derfor ikke meddeles:

- medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser eller frivillige aftaler, hvis medlemsstaterne dermed opfylder bindende EF-retsakter eller opfylder forpligtelser som følge af en international aftale, når en sådan medfører vedtagelse af fælles specifikationer. Dette betyder konkret især, at udkast til national lovgivning med henblik på gennemførelse af et EF-direktiv, som i kraft af sit indhold vil kunne få virkning for informationssamfundets tjenester (f.eks. direktivet om beskyttelse af personoplysninger, direktivet om fjernsalg og det ændrede direktiv om fjernsyn uden grænser eller det fremtidige direktiv om ensartede principper for almene tilladelser og enkeltlicenser for teletjenester), ikke vil være omfattet af gennemsigtighedsmekanismen,

- bestemmelser, hvormed medlemsstaterne anvender beskyttelsesklausuler, der er fastsat i bindende EF-retsakter,
- bestemmelser, hvormed medlemsstaterne blot fuldbyrder en dom afsagt af Domstolen,
- bestemmelser, der meddeles i deres udkastform i medfør af andre EF-retsakter (f.eks. artikel 12 i direktiv 93/98/EF om harmonisering af beskyttelsestiden for ophavsret og visse beslægtede rettigheder[65]). Medlemsstaterne skal imidlertid formelt angive, at en sådan meddelelse også gælder gennemsigtighedsmekanismen.

Herudover findes en række undtagelser i forbindelse med status quo-perioden, nemlig at status quo-perioden ikke finder anvendelse på skattemæssige og finansielle foranstaltninger, og at status quo-perioden på tolv måneder (som kan forlænges indtil atten måneder i tilfælde af en fælles holdning) ikke finder anvendelse på frivillige aftaler.

## E. Retsgrundlag

Det virker logisk og konsekvent at anvende et af de retsgrundlag, der er udformet med henblik på det indre marked. Formålet med det juridiske instrument, der foreslås, er tydeligt både med hensyn til mål og indhold at sikre et velfungerende indre marked. Det fremgår klart af de *målsætninger*[66], der er beskrevet ovenfor. Selve mekanismens *indhold*, dvs. underretningsproceduren, høringen af de øvrige medlemsstater, suspensionsperioderne og hasteproceduren, udgør alle hensigtsmæssige juridiske løsninger for effektivt at opfylde ovennævnte målsætninger.

Hertil kommer, at også direktiv 83/189/EØF (samt ændringsdirektiverne hertil) er baseret på de indre marked. Nærværende forslag til direktiv ændrer derfor hverken genstanden for eller formålet med direktivet (udelukkende udvidelse af anvendelsesområdet for at undgå nye hindringer for det indre marked).

Med hensyn til valget mellem de forskellige mulige retsgrundlag for det indre marked synes det mest hensigtsmæssigt, at lade artikel 100 A og 213 danne retsgrundlag for forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 83/189/EØF, og det af følgende årsager:

- direktiv 83/189 er (udover artikel 43) baseret på artikel 100 A og 213: et behov for sammenhæng kan derfor begrunde valg af samme retsgrundlag for et udvidet direktiv,
- artikel 100A kan ganske vist kun komme på tale som underordnet retsgrundlag, dvs. når ikke andet er bestemt i traktaten. Da det drejer sig om et instrument for at undgå nye restriktioner af den fri udveksling af tjenester og tjenesteydernes etableringsfrihed, vil artikel 57, stk. 2, som der henvises til i artikel 66 for så vidt angår tjenester, i denne henseende kunne udgøre et mere specifikt retsgrundlag. Det skal dog erindres, at

---

65 *EFT L 290 af 24.11.1993, s. 9.*

66 *Del III, afsnit A.*

- et direktiv, der baseres på artikel 57, stk. 2, skal have til sigte at *samordne* medlemsstaternes love og administrativt fastsatte bestemmelser, hvorimod det foreslåede direktiv kun tager sigte på at indføre en anmeldelsesprocedure uden at indføre materielle retsforskrifter.

## F. Nærhedsprincippet

Nærværende forslag til Rådets direktiv om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF ligger fuldstændigt på linje med ånden bag nærhedsprincippet:

- Gennemsigtighedsmekanismen vil gøre det muligt at forbedre anvendelsen af traktatens artikel 59 og det deraf følgende princip om gensidig anerkendelse. Dette vil begrænse behovet for nye EF-forskrifter til det strengt nødvendige og dermed risikoen for overregulering. Gennemsigtighedsmekanismen skal derfor ses som et særligt velegnet instrument til opretholdelse af nærhedsprincippet.
- En national indsats vil under ingen omstændigheder kunne opfylde forslagets målsætninger for det indre marked, og slet ikke effektivt. En effektiv samordning af nye nationale forskrifter kan kun ske på EF-plan.
- Mekanismen vil bidrage til en bedre anvendelse af nærhedsprincippet, da den på en og samme tid sætter såvel medlemsstaterne som Kommissionen i stand til sammen at kortlægge mulige hindringer for den fri udveksling af tjenester og opdage behov for en eventuel EF-indsats.

Med hensyn til nærhedsprincippet i henhold til artikel 3 B, stk. 2, kan nærhedstesten kort beskrives som følger:

*Hvilke formål har den påtænkte foranstaltning set i lyset af EF's forpligtelser?*

Formålet er at gennemføre det indre markeds grundlæggende friheder som defineret i artikel 7 A, dvs. sikre fri udveksling af tjenester og etableringsfrihed ved at undgå, at fremtidige forskrifter, der vedtages nationalt for informationssamfundets tjenester, ikke er til hinder herfor.

*Hører den påtænkte foranstaltning under EF's enekompetence, eller er der tale om en kompetence, som EF deler med medlemsstaterne?*

Foranstaltningen hører under EF's enekompetence (artikel 7 A).

*Hvilke muligheder har EF (henstilling, finansiel støtte, retsforskrifter, gensidig anerkendelse osv.)?*

Direktiv om samordning af lovgivning (artikel 57, stk. 2) eller foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af lovgivning (artikel 100 A).

*Er det nødvendigt med ensartede forskrifter, eller er det tilstrækkeligt at opstille de generelle mål i et direktiv, der herefter gennemføres af medlemsstaterne?*

Sigtet med det initiativ, der foreslås, er ikke at harmonisere medlemsstaternes materialret, men udelukkende at indføre en informationsprocedure ledsaget af en procedure til samordning af fremtidige forskrifter for at sikre en bedre anvendelse

af traktatens artikel 52 og 59 og en bedre kortlægning af eventuelle behov for en EF-indsats.

## IV. Forslag til direktiv

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter**

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 100 A og 213,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

i henhold til fremgangsmåden i artikel 189 B i traktaten, og

ud fra følgende betragtninger:

1. Med henblik på at det indre marked kan fungere tilfredsstillende, er det nødvendigt at sikre større gennemsigtighed i fremtidige nationale forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester gennem en ændring af direktiv 83/189/EØF;

2. en bred vifte af de tjenester, der er omhandlet i traktatens artikel 59 og 60, vil kunne drage fordel af de muligheder, der byder sig i informationssamfundet for teleformidling og formidling på individuel anmodning fra en modtager af tjenester;

3. det område uden indre grænser, der udgøres af det indre marked, sætter udbydere af sådanne tjenester i stand til at udvikle deres aktiviteter på tværs af grænserne med henblik på at øge konkurrenceevnen, hvilket giver borgerne nye muligheder for at kommunikere og modtage information uden hensyntagen til grænser og forbrugerne nye former for adgang til varer og tjenester;

4. informationssamfundets fremkomst indebærer forskellige sociale, samfundsmæssige og kulturelle virkninger, som kan nødvendiggøre hensyntagen til de pågældende tjenesters særlige karakteristika;

5. Det Europæiske Råd har understreget behovet for at opstille klare og stabile juridiske rammer EF-plan til fremme af informationssamfundets udvikling; EF-retten og især bestemmelserne om det indre marked, såvel traktatens principper som afledt ret, udgør allerede grundlæggende juridiske rammer for udviklingen af de pågældende tjenester;

6. gældende nationale forskrifter for nuværende tjenester bør tilpasses de nye tjenester, der vil blive udbudt i informationssamfundet, enten for at sikre en bedre beskyttelse af almene interesser, eller derimod for at lempe forskrifternes bestemmelser, når disse ikke står i forhold til de tilsigtede mål;

7. uden samordning på EF-plan vil denne forudsigelige, nationale forskriftsmæssige aktivitet kunne føre til restriktioner af den fri udveksling af tjenester og etableringsfriheden med efterfølgende opsplitning af det indre marked, overregulering og manglende forskriftsmæssig sammenhæng til følge;

8. det er nødvendigt med en koordineret tilgang på EF-plan, når spørgsmål vedrørende yderst transnationale aktiviteter som f.eks. de nye tjenester drøftes for også at nå til en faktisk og effektiv beskyttelse af målsætninger af almen interesse i forbindelse med informationssamfundets udvikling;

8a. der eksisterer allerede for telekommunikationstjenesters vedkommende en harmonisering på EF-plan, og eksisterende EF-ret indeholder bestemmelser om tilpasning til den teknologiske udvikling og udbuddet af de nye tjenester;

9. for andre endnu lidet kendte områder inden for informationssamfundets tjenester synes tiden imidlertid endnu ikke inde til at samordne forskrifterne gennem en omfattende og udtømmende harmonisering på EF-plan af materialretten, eftersom de nye tjenesters form og beskaffenhed endnu ikke er tilstrækkeligt kendt, ligesom der på nuværende stadium endnu ikke finder specifik forskriftsmæssig aktivitet sted på området, og at behovet for samt indholdet i en sådan harmonisering i forbindelse med det indre marked endnu ikke kan fastlægges;

10. det er derfor nødvendigt at opretholde et effektivt område uden indre grænser og forebygge risici for opsplitning ved at indføre en procedure for information, høring og administrativt samarbejde om nye udkast til forskrifter; en sådan procedure vil især kunne bidrage til at sikre en effektiv anvendelse af traktaten, særlig artikel 52 og 59, eller i givet fald kunne bidrage til at kortlægge behov for at sikre beskyttelse af en almen interesse på EF-plan; den bedre anvendelse af traktaten som følge af informationsproceduren vil endvidere nedbringe behovet for EF-forskrifter for det indre marked og for beskyttelsen af målsætninger af almen interesse til det strengt nødvendige; endelig vil informationsproceduren sætte virksomhederne i stand til bedre at kunne udnytte de fordele, der er forbundet med det indre marked;

11. målsætningerne for Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter er de samme, og denne procedure er effektiv og den mest fuldendte med hensyn til netop disse målsætninger; de resultater, der er nået med direktivet og de deri indeholdte procedurer, har vist sig velegnede til udkast til forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester; den procedure, der er indeholdt i direktivet er nu veletableret i de nationale administrationer;

12. i henhold til traktatens artikel 7 A indebærer det indre marked et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, og direktiv 83/189/EØF indebærer udelukkende en procedure for administrativt samarbejde uden harmonisering af materialretten;

13. en ændring af direktiv 83/189/EØF, således at det også finder anvendelse på udkast til forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester, er derfor den mest velegnede fremgangsmåde til effektivt at imødekomme behovet for gennemsigtighed i det indre marked for så vidt angår de juridiske rammer for informationssamfundets tjenester;

14. på grund af de mange forskellige former for tjenester i informationssamfundet og deres fremtidige udvikling bør underretningspligten begrænses til de forskrifter, der sandsynligvis vil undergå en fremtidig udvikling; efter al sandsynlighed vil det være tjenester, der teleformidles på individuel anmodning fra en modtager af tjenester, der vil fordre og give anledning til flest nye forskrifter, hvorfor det er nødvendigt at indføre underretning om udkast til forskrifter, der omhandler netop disse tjenester;

15. specifikke forskrifter vedrørende adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenester, der vil kunne formidles efter den ovenfor definerede fremgangsmåde, bør ligeledes meddeles, også selv om sådanne forskrifter indgår i forskrifter med en mere generelt formål; generelle forskrifter uden særlige bestemmelser vedrørende de pågældende tjenester bør dog ikke meddeles;

16. ved forskrifter vedrørende adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenester bør forstås forskrifter, der fastlægger enhver form for krav til tjenesteyderen, tjenesten og modtageren af en tjeneste i tilknytning til en økonomisk aktivitet, som kan teleformidles på individuel anmodning fra en modtager af tjenester; dette omfatter for eksempel forskrifter vedrørende etablering som udbyder af disse tjenester og især forskrifter vedrørende en godkendelses- eller licensordning; som forskrift med specifikt sigte på informationssamfundets tjenester anses også en bestemmelse med sigte på disse tjenester, også selv om bestemmelsen er indeholdt i en forskrift af generel karakter;

17. nærværende direktiv berører ikke anvendelsesområdet for Rådets direktiv 89/552/EF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/.../EF eller eventuelle senere ændringer af direktivet;

18. nærværende direktiv foregriber ikke forhandlingerne om eller indholdet i Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om ensartede principper for almene tilladelser og enkeltlicenser for teletjenester;

19. under alle omstændigheder er udkast til nationale bestemmelser med henblik på at gennemføre indholdet i et allerede gældende eller et fremtidigt EF-direktiv i den nationale lovgivning ikke omfattet af nærværende direktiv, da sådanne allerede er genstand for en specifik undersøgelse; nærværende direktivs anvendelsesområde omfatter på denne baggrund hverken nationale forskrifter med henblik på gennemførelse i den nationale lovgivning af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/.../EF eller eventuelle senere ændringer af direktivet, eller nationale forskrifter om gennemførelse i den nationale lovgivning af det fremtidige direktiv om ensartede principper for almene tilladelser og enkeltlicenser for teletjenester;

20. fastlæggelse af rammer for informationsudveksling og høring på EF-plan som i nærværende direktiv er en forudsætning for en mere sammenhængende og effektiv deltagelse fra EF's side, når forskriftsmæssige spørgsmål i forbindelse med informationssamfundets tjenester drøftes i international sammenhæng;

21. nærværende direktiv har til sigte at ændre direktiv 83/189, som (ud over artikel 43) er baseret på traktatens artikel 100 A og 213; der bør sikres sammenhæng i anvendelsen af retsgrundlag for et og samme direktiv -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

## Artikel 1

Direktiv 83/189/EØF ændres således:

1) Direktivets titel affattes således:
"*Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester*"

2) Artikel 1 ændres således:
   a) efter nr. 1 indsættes følgende som nr. 2:
      *2) **"tjeneste"**, enhver tjeneste, der teleformidles på individuel anmodning fra en modtager af tjenester.*

   b) nr. 2 og 3 bliver henholdsvis nr. 3 og 4

   c) efter nr. 4 indsættes følgende som nr. 5:
      ***"forskrift for tjenester"**, et krav vedrørende adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenester, der er omhandlet i denne artikels nr. 2, navnlig bestemmelser vedrørende tjenesteyderen, tjenesterne og modtageren af tjenesterne, **dog undtaget forskrifter uden specifikt sigte på de i samme nr. definerede tjenester**.*

d) nr. 4 til 10 bliver nr. 6 til 12

e) nr. 9 (ny nr. 11), første afsnit, affattes således:
*"**"teknisk forskrift"**, en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift for tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes, eller en operatør af tjenester kan levere tjenester eller etablere sig, i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod etablering som tjenesteyder, jf. dog artikel 10.*

*De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:*

- *en medlemsstats love eller administrative bestemmelser, der henviser enten til tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, eller til fagkodekser eller kodekser for god praksis, der igen henviser til tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, og hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav, der er fastsat i de nævnte love eller administrative bestemmelser,*

- *frivillige aftaler, som de offentlige myndigheder er kontraherende part i, og som af hensyn til almenvellet tager sigte på at opfylde tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, bortset fra udbudsbetingelser i forbindelse med offentlige indkøbsaftaler,*

- *tekniske specifikationer eller andre krav, til hvilke der er knyttet skattemæssige eller finansielle foranstaltninger, som påvirker forbruget af produkterne eller tjenesterne ved at tilskynde til overholdelse af disse tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester; tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, som er knyttet til de nationale sociale sikringsordninger, er ikke omfattet;"*

f) nr. 10 (ny nr. 12) affattes således:
*"12) **"Udkast til teknisk forskrift"**: teksten til en teknisk specifikation, et andet krav eller en forskrift for tjenester, herunder administrative bestemmelser, der er udarbejdet med henblik på at vedtage den eller senere få den vedtaget som en teknisk forskrift, og som befinder sig på et forberedende stadium, hvor det stadig er muligt at foretage væsentlige ændringer;"*

3) Artikel 8, stk. 1, sidste afsnit, affattes således:
*"Med hensyn til de tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, der er nævnt i artikel 1, nr. 11, tredje led, kan Kommissionen eller medlemsstaternes bemærkninger eller udførlige udtalelser kun vedrøre aspekter, som måtte være til hinder for samhandelen eller den frie udveksling af tjenester, men ikke en foranstaltnings skattemæssige eller finansielle aspekter."*

4) I artikel 9 foretages følgende ændringer:
a) nr. 2, første afsnit, affattes således:
*"Medlemsstaterne udsætter:*
- *vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift i form af en frivillig aftale som omhandlet i artikel 1, nr. 11, andet afsnit, andet led, fire måneder*
- *med forbehold af stk. 3, 4 og 5, vedtagelsen af alle andre udkast til tekniske forskrifter seks måneder*

*regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning frembyder aspekter, der eventuelt kan skabe hindringer for varernes frie bevægelighed, den fri udveksling af tjenesterne eller etableringsfriheden for operatører* ***af tjenester*** *inden for det indre marked."*
b) nr. 7 affattes således:
*Stk. 1 til 5 finder ikke anvendelse, når en medlemsstat af presserende årsager forbundet med alvorlige og uforudsigelige forhold, der vedrører beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, bevaring af planter eller sikkerheden,* ***og for så vidt angår forskrifter for tjenester ligeledes den offentlige orden****, med kort varsel må udarbejde tekniske forskrifter for øjeblikkelig vedtagelse og ikrafttrædelse uden mulighed for høring. Medlemsstaten angiver sin begrundelse for de pågældende foranstaltningers hastende karakter i den i artikel 8 omhandlede meddelelse. Kommissionen afgiver sin udtalelse om denne meddelelse så hurtigt som muligt. Kommissionen træffer alle hensigtsmæssige foranstaltninger i tilfælde af overdreven anvendelse af denne procedure. Kommissionen holder Europa-Parlamentet underrettet herom.*

5) Artikel 10 ændres således:
a) nr. 1, første og andet led, affattes som følger:
*"- opfylder bindende fællesskabsretsakter, der tager sigte på vedtagelse af tekniske specifikationer eller forskrifter for tjenester*
*- opfylder forpligtelser som følge af en international aftale, der tager sigte på vedtagelse af fælles tekniske specifikationer eller forskrifter for tjenester i Fællesskabet"*
b) nr. 1, sjette led, affattes således
*"- blot ændrer en teknisk forskrift i henhold til dette direktivs artikel 1, nr. 11, på anmodning af Kommissionen med henblik på at fjerne en samhandelshindring eller en hindring for den frie fri udveksling af tjenester"*
c) i nr. 3 affattes henvisningen til artikel 1, nr. 9, således: *"artikel 1, nr. 11"*
d) nr. 4 affattes således:

"4. *Artikel 9 finder ikke anvendelse på de tekniske specifikationer, andre krav eller forskrifter for tjenester, der er omhandlet i artikel 1, nr. 11, andet afsnit, tredje led."*

**Artikel 2**

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 31. december 1997. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager disse love og administrative bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

**Artikel 3**

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

# FINANSIERINGSOVERSIGT

## 1. FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter**

## 2. BUDGETPOST

**A2510:** Obligatoriske udvalg

## 3. RETSGRUNDLAG

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tredje ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter**

## 4. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN:

### 4.1 Foranstaltningens generelle formål

Forslaget til direktiv tager sigte på at indføre en informationsprocedure og en procedure for administrativt samarbejde mellem nationale myndigheder og EF-myndigheder med hensyn til forskriftsmæssige spørgsmål i forbindelse med informationssamfundets tjenester. I særdeleshed bør hver enkelt medlemsstat give meddelelse til Kommissionen og de øvrige medlemsstater om udkast til nationale forskrifter om sådanne tjenester. Forskrifternes ikrafttrædelse underlægges en status quo-periode på mindst tre måneder for at gøre det muligt at efterprøve udkastets sammenhæng og forenelighed med eksisterende EF-ret, herunder især bestemmelserne om det indre marked.

### 4.2 Foranstaltningens varighed og nærmere bestemmelser for dens forlængelse

Det udvalg, der er omhandlet i artikel 5 og 6 i direktiv 83/189, kan for så vidt angår dets beføjelser med hensyn til informationssamfundets tjenester påbegynde sit arbejde umiddelbart efter vedtagelsen af ovennævnte forslag til direktiv (reelt fra og med 1997) først med henblik på direktivets gennemførelse og dernæst dets anvendelse.

## 5. KLASSIFIKATION AF UDGIFTERNE

**5.1** Ikke-obligatoriske udgifter

**5.2** Ikke-opdelte bevillinger

## 6. UDGIFTERNES ART

### 6.1 Udgifternes art

Refundering af rejse- og opholdsudgifter for medlemmerne af Det Stående Udvalg for Standarder og Tekniske Forskrifter (Udvalg 03C0210) i forbindelse med de yderligere møder, der vil blive nødvendige som følge af vedtagelsen af ovennævnte forslag til direktiv.

## 7. FINANSIELLE VIRKNINGER

**Ingen**

## 8. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

Anmodninger om refundering efterprøves af udvalgets sekretariat, som varetages af GD XV.

## 9. OPLYSNINGER OM COST/EFFECTIVENESS

### 9.1 Målelige specifikke formål og målgruppe

Forslaget tager sigte på at opretholde og lette det indre markeds funktion ved at hindre forskriftsmæssig usammenhæng og uforenelighed med det indre markeds friheder. En eventuel opsplitning af det indre marked vil kunne hæmme den økonomiske vækst i sektoren for on line-tjenester, som er i voldsom udvikling (antallet af Internet-brugere på verdensplan stiger med ca. 1 million årligt).

Der vil kun blive investeret i de nye tjenester, hvis der er udsigt til mulig udvikling på EF-plan. De nationale markeder vil med deres juridiske afgrænsninger ikke være tilstrækkeligt rentable til at kunne understøtte investeringsprogrammer.

### 9.2 Begrundelse for foranstaltningen

Initiativet vedrører det indre marked, som henhører under EF's enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

Forslaget indebærer hverken harmonisering eller materialretlige bestemmelser.

Forslaget indeholder snarere enkle procedureregler, der allerede gennem mere end 10 år har vist sig vellykkede, i øvrigt ved at anvende det samme udvalg, som allerede fungerer inden for rammerne af direktiv 83/189, der foreslås ændret.

Over for de mange forskriftsmæssige initiativer, der for øjeblikket er under forberedelse i medlemsstaterne for at dække de behov, der opstår som følge af informationssamfundets fremkomst, er en koordineret tilgang på EF-plan til de

nye tjenester, som pr. definition er grænseoverskridende, nødvendig for at opretholde denne økonomiske sektors udvikling i det indre marked og for at sikre en mere effektiv beskyttelse af legitime almene interesser (som f.eks. beskyttelse af mindreårige, af forbrugere og af den offentlige sædelighed osv.)
Under hensyntagen til at de involverede økonomiske beslutningstagere har en interesse i at fremsætte deres synspunkter om fremtidige forskriftsmæssige initiativer inden for rammerne af tilstrækkeligt gennemsigtige, sammenhængende og stabile forskriftsmæssige rammer for udøvelsen og videreudviklingen af deres erhverv, holdes de meddelelser, der gives i forbindelse med direktivet, endvidere ikke fortroligt.

Gennemføres en gennemsigtighedsmekanisme, som den foreslåede, ikke, vil dette endeligt kunne få negative konsekvenser for Kommissionens interne ressourcer i forbindelse med forvaltningen af eventuelle overtrædelsesprocedurer over for fremtidige nationale lovgivninger, der er uforenelige med EF-retten.

### 9.3 Opfølgning og evaluering af foranstaltningen

Det er i direktivets artikel 3 fastlagt, at Kommissionen hvert andet år skal udarbejde en rapport til Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om direktivets anvendelse. Der vil ved disse lejligheder kunne fremsættes forslag om eventuelle ændringer af den foreslåede ordning.

## 10. UDGIFTER TIL ADMINISTRATION (del A i det almindelige budgets sektion III)

Hvor store administrative ressourcer, der reelt vil skulle mobiliseres, vil blive fastlagt ved Kommissionens årlige beslutning om ressourcernes fordeling, som træffes bl.a. under hensyn til, hvilket yderligere personale og hvilke yderligere beløb, budgetmyndigheden har bevilget.

### 10.1 Virkninger for antallet af stillinger

| Stillingstype | | Personale til administration af denne foranstaltning | | heraf | | varighed |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | faste stillinger | midlertidige stillinger | ved brug af eksisterende ressourcer i berørte GD eller tjeneste | yderligere ressourcer | ubestemt |
| Tjenestemænd eller midlertidigt ansatte | A<br>B<br>C | 1<br>1 | | 1<br>1 | | **ubestemt**<br>**ubestemt** |
| Andre ressourcer | | | | | | |
| I alt | | 2 | | 2 | | |

## 10.2 Samlede finansielle indvirkninger af det yderligere personalebehov

Finder ikke anvendelse

| | Beløb | Beregningsmetode |
|---|---|---|
| Tjenestemænd<br><br>Midlertidigt ansatte<br><br>Andre ressourcer | | |
| I alt | | |

## 10.3 Stigning i andre udgifter som følge af foranstaltningen

| Budgetpost (nr. og tekst) | Beløb | Beregnet på basis af |
|---|---|---|
| A2510 Obligatoriske udvalg | 22 000 | 15 eksperter, repræsentanter for medlemsstaterne, til deltagelse i to yderligere møder om året i Det Stående Udvalg for Standarder og Tekniske Forskrifter: 2 x 11 000 (gennemsnitlig udgift) = 22 000 ECU |
| I alt | 22 000 | |

KOM(96) 392 endelig udg.

# DOKUMENTER

DA 15 16 10

Katalognummer : CB-CO-96-411-DA-C

ISBN 92-78-07818-2

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

53