URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. Juli 1997 *

In den verbundenen Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95

betreffend dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EG-Vertrag vom Marknadsdomstol (Schweden) in den bei diesem anhängigen Rechtsstreitigkeiten

Konsumentombudsmannen (KO)

gegen

De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95)

sowie

Konsumentombudsmannen (KO)

gegen

TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 und C-36/95)

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30 und 59 EG-Vertrag sowie der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. L 298, S. 23)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray (Berichterstatter) und L. Sevón sowie der Richter C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und H. Ragnemalm,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Konsumentombudsman Axel Edling in der Rechtssache C-34/95,

— des Konsumentombudsman, vertreten durch den stellvertretenden Konsumentombudsman Per Eklund, in den Rechtssachen C-35/95 und C-36/95,

— der De Agostini (Svenska) Förlag AB, vertreten durch Rechtsanwälte Peter Danowsky und Ulf Isaksson, Stockholm,

— der TV-Shop i Sverige AB, vertreten durch Rechtsanwalt Lars-Erik Ström, Malmö,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch Rättschef Lotty Nordling, Außenhandelsabteilung des Außenministeriums, als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch Jan Devadder, Verwaltungsdirektor im Juristischen Dienst des Außenministeriums, als Bevollmächtigten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater Panagiotis Kamarineas, Juristischer Dienst des Staates, Ioanna Kiki, Referentin in der Sonderabteilung des Außenministeriums für Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaften, und Rechtsberaterin Sofia Chiniadou, Ministerium für Presse und Massenmedien, als Bevollmächtigte,

— der finnischen Regierung, vertreten durch Botschafter Holger Rotkirch, Leiter des Juristischen Dienstes des Außenministeriums, als Bevollmächtigten,

— der norwegischen Regierung, vertreten durch den Regjeringsadvokat Didrik Tønseth als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Berend Jan Drijber, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Konsumentombudsman Axel Edling, der De Agostini (Svenska) Förlag AB, vertreten durch Peter Danowsky und Ulf Isaksson, der TV-Shop i Sverige AB, vertreten durch Lars-Erik Ström, der schwedischen Regierung, vertreten durch Lotty Nordling, der griechischen

Regierung, vertreten durch Rechtsberater Georgios Kanellopoulos, Juristischer Dienst des Staates, als Bevollmächtigten, der finnischen Regierung, vertreten durch Rechtsberaterin Tuula Pynnä, Außenministerium, als Bevollmächtigte, der norwegischen Regierung, vertreten durch Didrik Tønseth als Bevollmächtigten, und der Kommission, vertreten durch Berend Jan Drijber und die Juristische Hauptberaterin Karin Oldfelt, als Bevollmächtigte, in der Sitzung vom 11. Juni 1996,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. September 1996,

folgendes

Urteil

1 Der Marknadsdomstol hat mit drei Beschlüssen vom 7. Februar 1995, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Februar 1995, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 30 und 59 EG-Vertrag sowie der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. L 298, S. 23; nachstehend: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in drei Verfahren, die der Konsumentombudsman (Verbraucherschutzbeauftragter) angestrengt hat und in denen er beantragt, der De Agostini (Svenska) Förlag AB (nachstehend: De Agostini) und der TV-Shop i Sverige AB (nachstehend: TV-Shop) bestimmte Werbepraktiken in Fernsehwerbespots für eine Kinderzeitschrift (Rechtssache C-34/95), für Hautpflegemittel (Rechtssache C-35/95) und für ein Reinigungsmittel (Rechtssache C-36/95) zu untersagen.

Allgemeine Bestimmungen der Richtlinie

3 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 9. Februar 1995 in der Rechtssache C-412/93 (Leclerc-Siplec, Slg. 1995, I-179) festgestellt hat, besteht das Hauptziel der Richtlinie, die auf der Grundlage der Artikel 57 Absatz 2 und 66 des Vertrages erlassen worden ist, darin, die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen sicherzustellen. Zu diesem Zweck sieht sie, wie sich aus der dreizehnten und der vierzehnten Begründungserwägung ergibt, Mindestnormen vor, denen Fernsehsendungen, die ihren Ursprung in der Gemeinschaft haben und für den Empfang in der Gemeinschaft bestimmt sind, entsprechen müssen (Randnrn. 28 und 29).

4 Artikel 1 der Richtlinie definiert „Fernsehsendung" als drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsendung von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist, und „Fernsehwerbung" als jede Äußerung u. a. bei der Ausübung eines Handels, die im Fernsehen von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung gesendet wird mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt zu fördern. Weiter heißt es in dieser Bestimmung, daß die Fernsehwerbung, von den Zwecken des Artikels 18 abgesehen, nicht die direkten Angebote an die Öffentlichkeit im Hinblick auf den Verkauf, den Kauf oder die Vermietung von Erzeugnissen oder im Hinblick auf die Erbringungen von Dienstleistungen gegen Entgelt einschließt.

5 Artikel 2 der Richtlinie bestimmt u. a.:

„(1) Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, daß alle Fernsehsendungen, die

— von seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern gesendet werden

...,

dem Recht entsprechen, das auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen anwendbar ist.

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten den freien Empfang und behindern nicht die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die in Bereiche fallen, die mit dieser Richtlinie koordiniert sind. Sie können die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen vorübergehend aussetzen, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

a) mit einer Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat wird in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Artikel 22 verstoßen;

b) der Fernsehveranstalter hat während der vorangegangenen zwölf Monate bereits mindestens zweimal gegen diese Vorschrift verstoßen;

c) der betreffende Mitgliedstaat hat dem Fernsehveranstalter und der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße sowie seine Absicht mitgeteilt, im Falle erneuter Verstöße die Weiterverbreitung einzuschränken;

d) die Konsultationen mit dem Staat, der die Sendung verbreitet, und der Kommission haben innerhalb von 15 Tagen ab der in Buchstabe c) genannten Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung geführt, und es kommt zu einem erneuten Verstoß.

Die Kommission achtet darauf, daß eine derartige Aussetzung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Sie kann den betroffenen Mitgliedstaat auffordern, eine gemeinschaftsrechtswidrige Aussetzung unverzüglich zu beenden. Diese Vorschrift läßt die Anwendung entsprechender Verfahren, Rechtsmittel oder Sanktionen bezüglich der betreffenden Verstöße in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, unberührt.

...“

6 Schließlich können die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere oder ausführlichere Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfaßten Bereichen vorsehen. Nach Artikel 3 Absatz 2 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie einhalten.

Das schwedische Recht

7 Nach § 2 Absatz 1 Marknadsföringslag (1975: 1418; Gesetz über die Handelspraktiken) kann der Marknadsdomstol einem Gewerbetreibenden, der bei der Vermarktung und Förderung des Absatzes eines Erzeugnisses, eines Dienstes oder einer anderen Leistung Werbung betreibt oder eine andere Handlung vornimmt, die durch Verstoß gegen lauteres Geschäftsgebaren oder auf andere Weise gegenüber dem Verbraucher oder anderen Gewerbetreibenden unlauter ist, die Fortsetzung dieser Handlung oder die Vornahme einer anderen vergleichbaren Handlung untersagen. Diese Bestimmung gilt auch für Fernsehsendungen, die aus einem anderen durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum gebundenen Land empfangen werden können.

8 Darüber hinaus kann der Marknadsdomstol nach § 3 Marknadsföringslag dem Gewerbetreibenden u. a. aufgeben, in seine Werbung eine Information aufzunehmen, die nach Ansicht dieses Gerichts für den Verbraucher wichtig ist.

9 Nach § 11 Radiolag (1966: 755; Rundfunkgesetz) darf eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen.

10 Wie sich aus den Akten ergibt, sind Vermarktungs- und Absatzförderungsmaßnahmen, die gegen zwingende Gesetzesvorschriften verstoßen, sowie irreführende Werbung nach ständiger Rechtsprechung des Marknadsdomstol unlauter im Sinne des § 2 Marknadsföringslag.

Der Sachverhalt der Ausgangsrechtsstreitigkeiten

11 TV3 ist ein Unternehmen mit Sitz im Vereinigten Königreich. Es strahlt von dort Fernsehsendungen über Satellit nach Dänemark, Schweden und Norwegen aus.

12 TV4 und der Homeshopping Channel sind Sender, die aufgrund einer Lizenz nach dem Rundfunkgesetz Sendungen in Schweden ausstrahlen.

13 In den drei Rechtsstreitigkeiten wurde die beanstandete Fernsehwerbung über Satellit vom Vereinigten Königreich nach Schweden zurückübertragen und in TV3 gezeigt. Gleichzeitig wurde diese Werbung ohne vorherige Übertragung aus einem anderen Mitgliedstaat über TV4 in der Rechtssache C-34/95 und über den Homeshopping Channel in den Rechtssachen C-35/95 und C-36/95 ausgestrahlt.

Rechtssache C-34/95

14 Im September 1993 zeigte De Agostini, eine schwedische Gesellschaft, die zu der italienischen Gruppe Istituto Geografico De Agostini gehört, deren Tätigkeit hauptsächlich in der Herausgabe von Zeitschriften besteht, dem schwedischen Publikum in den Fernsehsendern TV3 und TV4 einen Werbespot für die Zeitschrift „Allt om dinosaurier!" („Alles über Dinosaurier!").

15 Wie sich aus den Akten des Ausgangsverfahrens ergibt, ist diese Kinderzeitschrift eine enzyklopädische Zeitschrift, die Informationen über Dinosaurier und ein Dinosauriermodell mit Bezug zu dem jeweiligen Inhalt enthält. Die Zeitschrift erscheint in Form von Heftserien, wobei jede Serie mehrere Nummern umfaßt. Jeder Nummer ist ein Teil des Modells beigefügt: Nach dem Kauf der gesamten Serie hat man sämtliche Teile des Modells beisammen. Die Zeitschrift, die in mehreren Sprachen erscheint, wurde von 1993 an in mehreren Mitgliedstaaten auf den Markt gebracht. Offensichtlich werden alle Sprachfassungen der Zeitschrift in Italien gedruckt.

16 Der Konsumentombudsman beantragte nach § 2 Marknadsföringslag beim Marknadsdomstol, De Agostini unter Androhung einer Geldbuße zu untersagen, für die Zeitschrift „Allt om dinosaurier!" in der beschriebenen Weise Werbung zu betreiben, da diese Werbung darauf gerichtet sei, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen, und daher gegen § 11 Radiolag verstoße. Für den Fall, daß der Marknadsdomstol diesem Antrag nicht stattgeben sollte, beantragte der Konsumentombudsman, De Agostini gemäß § 3 Marknadsföringslag unter Androhung einer Geldbuße zu verpflichten, in ihrer für Kinder bestimmten Fernsehwerbung die Zahl der Hefte, die erforderlich sind, um das vollständige Modell zu erhalten, sowie den Gesamtpreis hierfür anzugeben. Schließlich beantragte der Konsumentombudsman gemäß § 2 Marknadsföringslag, De Agostini unter Androhung einer Geldbuße zu untersagen, in ihren Fernsehwerbungen die Behauptung: „Alle zwei Wochen kannst Du Teile für ein fluoreszierendes Dinosauriermodell und die Hefte sammeln, die zusammen ein Nachschlagewerk ergeben. Alles für nur 7,50 Kronen", oder eine andere Behauptung weitgehend gleichen Inhalts aufzustellen.

Die Rechtssachen C-35/95 und C-36/95

17 Die Rechtssachen C-35/95 und C-36/95 betreffen die Tätigkeiten von TV-Shop, einer schwedischen Zweigniederlassung von TV-Shop Europe. Das Unternehmen führt in einem Fernsehspot von ihr vertriebene Waren vor, die der Kunde anschließend telefonisch bestellen kann. Die Verkaufs- und Kundenberatungsstellen finden sich in den verschiedenen Empfangsländern. Die Lieferung der Waren erfolgt durch die Post.

18 1993 ließ TV-Shop auf diese Weise in TV3 und im Homeshopping Channel zwei „infomercials" für die Hautpflegemittel „Body de Lite" und die Reinigungsmittel „Astonish" ausstrahlen.

19 In der Rechtssache C-35/95 beantragte der Konsumentombudsman gemäß § 2 Marknadsföringslag beim Marknadsdomstol, TV-Shop zu untersagen, bei der Werbung für Hautpflegemittel

— Behauptungen über die Wirkungen dieser Produkte auf die Haut aufzustellen, ohne diese Behauptungen während der Werbesendung belegen zu können,

— zu behaupten, daß die Erzeugnisse heilende oder pflegende Wirkungen hätten, wenn diese nicht als registrierte Arzneimittel anerkannt seien,

— zu behaupten oder anzudeuten, daß der Verbraucher beim Kauf der Hautpflegeserie Zusatzprodukte ohne Extrakosten erhalte, wenn diese Hautpflegeserie normalerweise ohne die Beigabe von Zusatzprodukten nicht zu demselben wie dem in der Werbung angegebenen Preis verkauft werde,

— den Preis für die Hautpflegeserie mit Erzeugnissen eines anderen Fabrikats zu vergleichen, wenn die Gesellschaft nicht dartun könne, daß Gegenstand des Vergleichs die gleichen oder gleichwertige Erzeugnisse seien, und

— zu erklären, daß der Verbraucher, um gewisse Zusatzprodukte zu erhalten, seine Bestellung binnen zwanzig Minuten oder binnen einer vergleichbar kurzen Zeitspanne aufgeben müsse.

20 Der Konsumentombudsman beantragte weiterhin gemäß § 3 Marknadsföringslag, TV-Shop unter Androhung einer Geldbuße zu verpflichten, in der Fernsehwerbung für Waren die zusätzlichen Kosten für Porto und Nachnahmegebühren und ähnliche Gebühren in Kronen anzugeben.

21 Ebenso beantragte der Konsumentombudsman in der Rechtssache C-36/95 beim Marknadsdomstol gemäß § 2 Marknadsföringslag, TV-Shop unter Androhung einer Geldbuße zu untersagen,

— Behauptungen über die Wirksamkeit der Reinigungsmittel aufzustellen, ohne deren Richtigkeit während der Werbesendung belegen zu können,

— das Wort „umweltfreundlich" oder ähnliche unscharfe Formulierungen des Inhalts zu verwenden, daß das Reinigungsmittel Vorteile für die Umwelt habe, und

— den Ausdruck „biologisch abbaubar" oder ähnliche Formulierungen für das Reinigungsmittel zu verwenden, ohne die Richtigkeit dieser Behauptungen während der Werbesendung belegen zu können.

22 Unter diesen Umständen hat der Marknadsdomstol den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften um Entscheidung über folgende Fragen ersucht:

Ist Artikel 30 oder Artikel 59 des Vertrages oder die Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 dahin auszulegen, daß sie

a) einen Mitgliedstaat daran hindern, gegen eine Fernsehwerbung vorzugehen, die ein Werbetreibender von einem anderen Mitgliedstaat aus ausstrahlen läßt (in den Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95),

b) der Anwendung des Verbotes von Werbung, die an Kinder gerichtet ist, gemäß § 11 Absatz 1 Radiolag (Rechtssache C-34/95) entgegenstehen?

23 Mit Beschluß vom 20. März 1995 hat der Präsident des Gerichtshofes gemäß Artikel 43 der Verfahrensordnung die Verbindung der Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamer Entscheidung angeordnet.

Zur ersten Frage

Zur Richtlinie

24 Zur Frage der Anwendbarkeit der Richtlinie ist zunächst festzustellen, daß sich trotz unzulänglicher Formulierung aus dem Titel der Richtlinie ergibt, daß diese bestimmte Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit koordinieren soll, um die Beschränkungen der Freiheit, innerhalb der Gemeinschaft Sendungen auszustrahlen, aufzuheben.

25 Nach der achten, der neunten und der zehnten Begründungserwägung der Richtlinie ergeben sich die Beschränkungen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber abschaffen wollte, aus den Unterschieden zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehprogrammen.

26 Infolgedessen sind die von der Richtlinie koordinierten Bereiche nur hinsichtlich der Fernsehtätigkeit im eigentlichen Sinne, wie sie in Artikel 1 Buchstabe a definiert ist, koordiniert.

27 Um die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen zu gewährleisten, sieht Artikel 2 der Richtlinie vor, daß alle Sendungen aus der Gemeinschaft, die für den Empfang innerhalb der Gemeinschaft und insbesondere für einen anderen Mitgliedstaat bestimmt sind, dem Recht des Sendestaats, das auf für die Allgemeinheit in diesem Staat bestimmte Sendungen anwendbar ist, sowie der Richtlinie entsprechen müssen. Dementsprechend müssen die Mitgliedstaaten, vorbehaltlich der ihnen in Artikel 2 Absatz 2 eingeräumten Möglichkeit, den freien Empfang gewährleisten und dürfen die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die in Bereiche fallen, die mit dieser Richtlinie koordiniert sind, nicht beeinträchtigen.

28 Nach der dreizehnten Begründungserwägung regelt die Richtlinie das notwendige Mindestmaß, um den freien Sendeverkehr zu verwirklichen, und berührt daher nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation und die Finanzierung der Sendungen sowie die Programminhalte. Wie sich aus der siebzehnten Begründungserwägung ergibt, läßt die Richtlinie, die sich auf spezifische, für das Fernsehen geltende Regelungen beschränkt, bestehende oder künftige Rechtsangleichungsmaßnahmen der Gemeinschaften unberührt, mit denen insbesondere zwingenden Erfordernissen zum Schutz der Verbraucher, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Wettbewerbs entsprochen werden soll.

29 Nach dem Urteil vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-222/94 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1996, I-4025, Randnr. 42) kann eine Zuständigkeit rationae personae eines Mitgliedstaats gegenüber einem Fernsehveranstalter nur auf dessen Beziehung zu der Rechtsordnung dieses Staates gestützt werden, was sich im wesentlichen mit dem Begriff der Niederlassung im Sinne von Artikel 59 Absatz 1 des Vertrages deckt, der nach seinem Wortlaut voraussetzt, daß Erbringer und Empfänger einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten „ansässig" sind.

30 Für die Werbung stellt die Richtlinie in ihrem Kapitel IV über Fernsehwerbung und Sponsoring eine Reihe von Grundsätzen über die Art und Weise der Sendung, den Einsatz bestimmter Werbetechniken und die Sendezeit, die für Werbung vorgesehen werden kann, auf (Artikel 10, 11, 17 und 18).

31 Die Richtlinie betrifft auch den Inhalt der Fernsehwerbung. So darf diese nach Artikel 12 nicht die Menschenwürde verletzen, Diskriminierungen nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität enthalten, religiöse oder politische Überzeugungen verletzen, Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden, oder Verhaltensweisen fördern, die den Schutz der Umwelt gefährden. Die Artikel 13 und 14 enthalten ein Verbot jeder Form der Werbung für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse oder für Arzneimittel und ärztliche Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind. Artikel 15 sieht gewisse Beschränkungen der Fernsehwerbung für alkoholische Getränke vor. Artikel 16 stellt mehrere Grundsätze insbesondere für den Schutz Minderjähriger auf, der im übrigen in Kapitel V durch Artikel 22 geregelt ist.

32 Die Richtlinie führt somit hinsichtlich der Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehprogrammen eine Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Fernsehwerbung und Sponsoring durch, die jedoch nur eine Teilkoordinierung ist.

33 Die Richtlinie sieht zwar vor, daß die Mitgliedstaaten den freien Empfang gewährleisten und die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die die Fernsehwerbung und das Sponsoring betreffen, nicht behindern, schließt jedoch die Anwendung anderer Vorschriften als derjenigen, die gerade die Ausstrahlung und Verbreitung von Programmen betreffen, nicht völlig und von vornherein aus.

34 So steht die Richtlinie der Anwendung einer nationalen Regelung grundsätzlich nicht entgegen, die allgemein dem Verbraucherschutz dient, dabei aber keine zweite Kontrolle der Fernsehsendungen zusätzlich zu der vom Sendestaat durchzuführenden Kontrolle einführt.

35 Daher stellt es keine nach der Richtlinie verbotene Beschränkung dar, wenn gegenüber Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die in den Ausgangsverfahren streitige angewendet wird, die mit dem Ziel des Verbraucherschutzes ein System von Verboten und Anordnungen gegenüber den Werbetreibenden unter Androhung von Geldbußen vorsieht.

36 Nach Ansicht von De Agostini, TV-Shop und der Kommission würden Ziel und Wirkungen des Grundsatzes der Kontrolle der Sendungen durch den Staat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, ernsthaft beeinträchtigt, wenn diese Richtlinie als auf Werbetreibende unanwendbar anzusehen wäre. Eine Beschränkung der Werbung würde sich nämlich auf die Fernsehsendungen auswirken, auch wenn nur die Werbung davon betroffen sei.

37 Gegenüber diesem Einwand genügt die Feststellung, daß die Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung (ABl. L 250, S. 17), die insbesondere in ihrem Artikel 4 Absatz 1 vorsieht, daß die Mitgliedstaaten im Interesse sowohl der Verbraucher als auch der Wettbewerber und der Allgemeinheit für geeignete und wirksame Möglichkeiten zur Bekämpfung der irreführenden Werbung sorgen, im Bereich der Fernsehwerbung ihren Sinn verlöre, wenn der Empfangsstaat gegenüber einem Werbetreibenden keine Maßnahmen mehr treffen könnte; dies stünde im Gegensatz zu der Willenskundgebung des Gemeinschaftsgesetzgebers (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Freihandelsassoziation vom 16. Juni 1995, E-8/94 und E-9/94, Forbrukerombudet/Mattel Scandinavia und Lego Norge, Report of the EFTA Court 1 January 1994 — 30 June 1995, 113, Randnrn. 54 bis 56 und 58).

38 Somit verwehrt es die Richtlinie einem Mitgliedstaat nicht, gemäß einer allgemeinen Regelung zum Schutz der Verbraucher gegen irreführende Werbung Maßnahmen gegenüber einem Werbetreibenden wegen einer von einem anderen Mitgliedstaat aus ausgestrahlten Fernsehwerbung zu treffen, sofern diese Maßnahmen nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus diesem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats verhindern.

Zu Artikel 30 des Vertrages

39 In Randnummer 22 des genannten Urteils Leclerc-Siplec hat der Gerichtshof festgestellt, daß eine Regelung, die Fernsehwerbung in einem bestimmten Sektor untersagt, Verkaufsmodalitäten betrifft, soweit sie eine Form der Förderung einer bestimmten Methode des Absatzes von Erzeugnissen verbietet.

40 Im Urteil vom 24. November 1993 in den Rechtssachen C-267/91 und C-268/91 (Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 16) hat der Gerichtshof festgestellt, daß nationale Maßnahmen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, nicht unter Artikel 30 des Vertrages fallen, sofern sie für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren.

41 Die erste Voraussetzung ist in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten offenkundig erfüllt.

42 Hinsichtlich der zweiten Voraussetzung läßt sich nicht ausschließen, daß das vollständige Verbot einer Form der Förderung des Absatzes eines Erzeugnisses in einem Mitgliedstaat, das dort rechtmäßig verkauft wird, stärkere Auswirkungen auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten hat.

43 Die Wirksamkeit verschiedener Absatzförderungsformen ist zwar eine Frage, die grundsätzlich vom vorlegenden Gericht zu beurteilen ist; De Agostini hat jedoch in ihren Erklärungen darauf hingewiesen, daß die Fernsehwerbung für sie die einzig wirksame Form der Absatzförderung sei, um in den schwedischen Markt eindringen zu können, da ihr keine anderen Werbemittel zur Verfügung ständen, um die Kinder und ihre Eltern zu erreichen.

44 Somit fällt das vollständige Verbot von Werbung, die an Kinder unter zwölf Jahren gerichtet oder irreführend im Sinne der schwedischen Rechtsvorschriften ist, nicht unter Artikel 30 des Vertrages, sofern nicht nachgewiesen wird, daß dieses Verbot den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich nicht in gleicher Weise berührt.

45 Sollte dies der Fall sein, müßte das vorlegende Gericht prüfen, ob das Verbot aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 36 des Vertrages genannten Ziele erforderlich ist, ob es hierzu in einem angemessenen Verhältnis steht und ob diese Ziele oder zwingenden Gründe nicht durch Maßnahmen hätten erreicht werden können, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.

46 Nach ständiger Rechtsprechung stellen die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Verbraucherschutz grundsätzlich zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses dar, die Einschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen können (Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe-Zentral AG, „Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649, Randnr. 8).

47 Infolgedessen ist zu antworten, daß Artikel 30 des Vertrages dahin auszulegen ist, daß er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften Maßnahmen gegen einen Werbetreibenden wegen einer Fernsehwerbung zu treffen, es sei denn, diese Vorschriften berühren den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich nicht in der gleichen Weise, sie sind aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 36 des Vertrages genannten Ziele nicht erforderlich, sie stehen hierzu nicht in einem angemessenen Verhältnis, oder diese Ziele oder zwingenden Gründe können durch Maßnahmen erreicht werden, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.

Zu Artikel 59 des Vertrages

48 Nach dem Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 352/85 (Bond van Adverteerders u. a., Slg. 1988, 2085) ist die Werbung, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Fernsehveranstalter für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Werbetreibenden gegen Entgelt verbreitet, eine Dienstleistung im Sinne des Artikels 59 des Vertrages.

49 Somit ist zu prüfen, ob nationale Rechtsvorschriften wie die in den Ausgangsverfahren streitigen nach Artikel 59 des Vertrages verbotene Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs sind.

50 Da Bestimmungen wie die in den Ausgangsverfahren streitigen die Möglichkeit für die im Sendestaat niedergelassenen Fernsehveranstalter beschränken, für im Empfangsstaat niedergelassene Werbetreibende Werbung zu verbreiten, die speziell für das Publikum im Empfangsstaat bestimmt ist, enthalten sie eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs.

51 In Ermangelung einer Harmonisierung der Vorschriften über Dienstleistungen können Behinderungen der vom Vertrag in diesem Bereich garantierten Freiheit daher rühren, daß innerstaatliche Vorschriften, die alle im Inland ansässigen Personen erfassen, auf im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässige Erbringer von Dienstleistungen angewandt werden, die bereits den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats genügen müssen (Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a., Slg. 1991, I-4007, Randnr. 12).

52 In einem solchen Fall hat das Vorlagegericht zu prüfen, ob diese Vorschriften aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 56 des Vertrages aufgeführten Ziele erforderlich sind, ob sie hierzu in einem angemessenen Verhältnis stehen und ob diese Ziele oder zwingenden Gründe nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen hätten erreicht werden können.

53 Nach ständiger Rechtsprechung stellen die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Schutz der Verbraucher im allgemeinen zwingende Gründe des Allgemeininteresses dar, die Beeinträchtigungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen können (vgl. u. a. Urteile Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a., a. a. O., Randnr. 14, und vom 10. Mai 1995 in der Rechtssache C-384/93, Alpine Investments, Slg. 1995, I-1141).

54 Somit ist zu antworten, daß Artikel 59 des Vertrages dahin auszulegen ist, daß er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften Maßnahmen gegenüber einem Werbetreibenden wegen einer Fernsehwerbung zu treffen. Das vorlegende Gericht hat jedoch zu prüfen, ob diese Vorschriften aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 56 des Vertrages aufgeführten Ziele erforderlich sind, ob sie hierzu in einem angemessenen Verhältnis stehen und ob diese Ziele oder zwingenden Gründe nicht durch Maßnahmen hätten erreicht werden können, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.

Zur zweiten Frage

55 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof Aufschluß über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Hinblick auf eine Bestimmung eines nationalen Rundfunkgesetzes, wonach eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein darf, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen.

56 Die Anwendung einer solchen nationalen Rechtsvorschrift auf Werbung, die von einem in demselben Mitgliedstaat niedergelassenen Fernsehveranstalter ausgestrahlt wird, verstößt nicht gegen die Richtlinie, da deren Artikel 3 Absatz 1 keine Beschränkung hinsichtlich der Interessen enthält, denen die Mitgliedstaaten Rechnung tragen können, wenn sie für die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Fernsehveranstalter strengere Bestimmungen erlassen. Dies gilt jedoch nicht für Fernsehveranstalter, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind.

57 Die Richtlinie enthält in ihren Artikeln 16 und 22 eine umfassende Regelung speziell für den Schutz Minderjähriger im Hinblick auf Fernsehprogramme im allgemeinen und Fernsehwerbung im besonderen.

58 Die Beachtung dieser Bestimmungen ist vom Sendestaat zu gewährleisten.

59 Dies bedeutet zwar nicht, daß Regelungen des Empfangsstaats nicht angewendet werden dürfen, die allgemein dem Schutz der Verbraucher oder von Minderjährigen dienen, sofern diese Anwendung die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus einem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats nicht verhindert.

60 Dem Empfangsstaat ist es jedoch jedenfalls nicht mehr erlaubt, Vorschriften anzuwenden, die speziell dazu dienen, den Inhalt der Fernsehwerbung für Minderjährige zu kontrollieren.

61 Würden Bestimmungen des Empfangsstaats, die den Inhalt von Fernsehsendungen aus Gründen des Schutzes von Minderjährigen vor Werbung regeln, auf Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten angewendet, so würde damit eine zweite Kontrolle zusätzlich zu derjenigen eingeführt, die der Sendemitgliedstaat gemäß der Richtlinie vorzunehmen hat.

62 Somit ist die Richtlinie dahin auszulegen, daß eine Bestimmung eines nationalen Rundfunkgesetzes, wonach eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein darf, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen, auf Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht angewendet werden darf.

Kosten

63 Die Auslagen der schwedischen, der belgischen, der griechischen, der finnischen und der norwegischen Regierung sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Marknadsdomstol mit Beschlüssen vom 7. Februar 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Die Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit ist dahin auszulegen, daß sie es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, gemäß einer allgemeinen Regelung zum

Schutz der Verbraucher gegen irreführende Werbung Maßnahmen gegenüber einem Werbetreibenden wegen einer von einem anderen Mitgliedstaat aus ausgestrahlten Fernsehwerbung zu treffen, sofern diese Maßnahmen nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne von Fernsehsendungen aus diesem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats verhindern.

2) Artikel 30 EG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften Maßnahmen gegen einen Werbetreibenden wegen einer Fernsehwerbung zu treffen, es sei denn, diese Vorschriften berühren den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich nicht in der gleichen Weise, sie sind aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 36 des Vertrages genannten Ziele nicht erforderlich, sie stehen hierzu nicht in einem angemessenen Verhältnis, oder diese Ziele oder zwingenden Gründe können durch Maßnahmen erreicht werden, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.

3) Artikel 59 EG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften Maßnahmen gegenüber einem Werbetreibenden wegen einer Fernsehwerbung zu treffen. Das vorlegende Gericht hat jedoch zu prüfen, ob diese Vorschriften aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder zur Erreichung eines der in Artikel 56 des Vertrages aufgeführten Ziele erforderlich sind, ob sie hierzu in einem angemessenen Verhältnis stehen und ob diese Ziele oder zwingenden Gründe nicht durch Maßnahmen hätten erreicht werden können, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.

4) Die Richtlinie 89/552 ist dahin auszulegen, daß eine Bestimmung eines nationalen Rundfunkgesetzes, wonach eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein darf,

die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen, auf Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht angewendet werden darf.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón

Kakouris Kapteyn Gulmann

Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juli 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias