

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.5.2008
KOM(2008) 330 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Rapport om gennemførelsen af tobaksreklamedirektivet (2003/33/EF)

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Rapport om gennemførelsen af tobaksreklamedirektivet (2003/33/EF)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
2.	Baggrund	4
3.	Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne	5
4.	Den praktiske gennemførelse i medlemsstaterne	6
4.1.	Trykte medier	6
4.1.1.	Begrebet "trykte publikationer"	6
4.1.2.	Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne	6
4.1.3.	Gennemførelsen i praksis	7
4.2.	Informationssamfundets tjenester	7
4.2.1.	Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne	7
4.2.2.	Gennemførelsen i praksis	8
4.3.	Sponsorering	9
4.3.1.	Den formelle gennemførelse	9
4.3.2.	Sponsorering af arrangementer	9
4.3.3.	Fremme af salget af tobak på film.....	10
4.3.4.	Fremme af virksomhedernes image	10
4.4.	Sanktioner	11
4.5.	Adgang til domstolsprøvelse.....	12
4.5.1.	Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne	12
4.5.2.	Gennemførelsen i praksis	12
4.6.	Håndhævelse på tværs af grænserne	12
5.	Konklusioner	13

1. INDLEDNING

Det er i henhold til artikel 6 i tobaksreklamedirektivet¹ (i det følgende benævnt "direktivet"), at Kommissionen forelægger nærværende rapport om direktivets gennemførelse for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Direktivet indeholder ikke bestemmelser om nedsættelse af et udvalg, der kan bistå Kommissionen med overvågning af, udveksling af oplysninger om eller samarbejde om gennemførelsen af direktivet medlemsstaterne og Kommissionen imellem. Med henblik på udveksling af oplysninger om direktivets gennemførelse nedsatte Kommissionen en uformel gruppe af kontaktpersoner fra medlemsstaterne med ansvar for spørgsmål vedrørende reklame for tobaksvarer.

Det fremgår af feedback fra drøftelserne i denne gruppe, at de ansvarlige håndhævelses- og kontrolmyndigheder i medlemsstaterne er villige til at deltage i et forum, hvor der udveksles oplysninger og bedste praksis vedrørende direktivets gennemførelse. Gruppen har holdt fire møder siden fristen for direktivets gennemførelse i de nationale lovgivninger (31. juli 2005).

Nærværende rapport er baseret på oplysninger, som Kommissionen har modtaget fra medlemsstaternes kompetente myndigheder via ovennævnte gruppe, fra borgerne og fra ikke-statslige organisationer samt i form af input fra Kommissionens tjenestegrene.

Da det ikke er så længe siden, direktivet blev gennemført, og man ydermere har oplevet forsinkelser i flere medlemsstater, er det for tidligt at vurdere direktivets effekt på folkesundheden. Det er dog forventningen, at det omfattende forbud mod reklamering på tværs af grænserne, som er indført med direktivet, vil bidrage til at reducere antallet af rygere i EU på lang sigt, idet dette er et almindeligt anerkendt resultat af omfattende forbud mod tobaksreklame².

2. BAGGRUND

Afgrænsningen af anvendelsesområdet for direktivet (2003/33/EF) har taget udgangspunkt i EF-Domstolens konklusion om, at EU lovligt kun kan forbyde visse typer reklame for og sponsorering til fordel for tobaksvarer med virkninger på tværs af grænserne med hjemmel i EF-traktatens artikel 95 (indre marked)³.

Direktivet indeholder bestemmelser om reklame for og sponsorering til fordel for tobaksvarer med virkninger på tværs af grænserne i andre medier end tv. Den 12.

¹ Direktiv 2003/33/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse (EUT L 152 af 20.6.2003, s. 16).

² Jf. bl.a. Verdensbankens publikation "Curbing the epidemic - Governments and the Economics of Tobacco Control" (1999), s. 50-51.

³ Dom af 5. oktober 2000, sag C-376/98, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet.

december 2006 bekræftede EF-Domstolen direktivets gyldighed⁴. Domstolen fastslog, at betingelserne for anvendelse af EF-traktatens artikel 95 som retsgrundlag var opfyldt. Domstolen anførte blandt andet, at den journalistiske ytringsfrihed som sådan er uberørt, og journalisternes redaktionelle indlæg som følge heraf ikke er blevet påvirket⁵.

Reklame for og sponsorering til fordel for tobaksvarer på tv er forbudt i henhold til direktivet om tv uden grænser (89/552/EØF). Dette vil blive afløst af direktivet om audiovisuelle medietjenester, som blev vedtaget i december 2007, og som udvider dette forbud til at gælde alle former for audiovisuel kommerciel kommunikation, herunder produktplacering⁶.

Fællesskabet deltager under rammekonventionen om tobakskontrol (FCTC) aktivt i arbejdet med at udvikle strenge internationale retningslinjer, som kan beskytte Fællesskabets borgere mod tobaksreklamer fra tredjelande. Fællesskabet spiller en nøglerolle i arbejdsgruppen, der har til opgave at udvikle dækkende retningslinjer for gennemførelsen af konventionens artikel 13⁷ og at fremlægge anbefalinger vedrørende centrale punkter i en protokol om reklamering, salgsfremme og sponsorvirksomhed på tværs af grænserne, som kan supplere retningslinjerne.

3. DEN FORMELLE GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE

Fristen for at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet var den 31. juli 2005.

De fleste af medlemsstaterne overholdt denne frist. Nogle få medlemsstater gennemførte imidlertid ikke direktivet til tiden, og Kommissionen indledte overtrædelsesprocedurer mod disse lande. De pågældende medlemsstater meddelte efterfølgende, hvilke foranstaltninger de havde truffet for at gennemføre direktivet i national lovgivning, og Kommissionen kunne afslutte sagerne i løbet af første halvår 2006 (bortset fra Tyskland, hvis gennemførelsesforanstaltninger blev meddelt i december 2006).

Ved udgangen af 2006 havde samtlige medlemsstater således meddelt deres love og forskrifter til gennemførelse af direktivet. En nærmere gennemgang af gennemførelsesforanstaltningerne viste imidlertid, at nogle få medlemsstater i første omgang havde indført dispensation fra sponsoreringsforbuddet for visse store arrangementer af meget stor økonomisk betydning (såsom formel 1- og motorcykel-grandprixer). Kommissionen indledte med det samme overtrædelsesprocedurer mod disse medlemsstater. Alle medlemsstaterne ændrede hurtigt deres lovgivning efter Kommissionens indgriben, og Kommissionen kunne derfor afslutte overtrædelsesprocedurerne.

Generelt er medlemsstaternes forbud mod reklame for og sponsorering til fordel for tobaksvarer mere omfattende og/eller mere vidtrækkende end de forbud, der indføres

⁴ Dom af 12. december 2006, sag C-380/03, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet.

⁵ Præmis 156 i dommen.

⁶ Direktiv 2007/65/EF (EUT L 332 af 18.12.2007, s. 27).

⁷ I henhold til konventionens artikel 13 er parterne forpligtet til at forbyde eller begrænse tobaksreklame, salgsfremme og sponsorering.

ved direktivet, således at de også gælder for aktiviteter på lokalt plan såsom reklamering i biografer eller på detailsalgssteder samt sponsorering af arrangementer af enhver art og gratis uddeling.

Dette er i tråd med Rådets henstilling om forebyggelse af rygning og om initiativer til forbedring af bekæmpelse af tobaksrygning⁸. Heri henstilles det til medlemsstaterne i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige principper at forbyde enhver form for reklame, sponsorering og foranstaltninger, som enten direkte eller indirekte fremmer tobaksvarer.

Samtlige medlemsstater har gennemført direktivet fuldt ud i den nationale lovgivning. Kommissionen er ikke bekendt med nogen tilfælde af manglende gennemførelse på lovgivningsplan.

4. DEN PRAKTISKE GENNEMFØRELSE I MEDLEMSSTATERNE

4.1. Trykte medier

4.1.1. Begrebet "trykte publikationer"

I henhold til artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne forbyde reklame for tobaksvarer i pressen og andre trykte publikationer. Der er to undtagelser: publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen, og publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande, såfremt disse publikationer ikke hovedsagelig er bestemt for Fællesskabets marked.

EF-Domstolen har præciseret, at udtrykket "trykte publikationer", som er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1, dækker publikationer såsom aviser, tidsskrifter og ugeblade. Domstolen har fremhævet, at baggrunden for artikel 3, stk. 1, er ønsket om at sikre fri bevægelighed for alle disse medier i det indre marked, og at det derfor er nødvendigt, at tobaksreklamer deri begrænses til kun at forekomme i blade og tidsskrifter, der ikke henvender sig til befolkningen som helhed (fjerde betragtning i direktivet). Forbuddet omfatter således ikke nyhedsbreve fra lokale foreninger, programmer for kulturelle arrangementer, plakater, telefonbøger og forskellige flyveblade og brochurer⁹.

4.1.2. Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne

Medlemsstaterne har gennemført direktivets artikel 3, stk. 1, fuldt ud i den nationale lovgivning. De fleste medlemsstater har gjort dette ved at vedtage et generelt forbud, der omfatter alle former for reklamering, salgsfremme og sponsorvirksomhed til fordel for tobaksvarer. I størstedelen af medlemsstaterne omfatter forbuddet således også lokale publikationer og er dermed mere vidtrækkende end artikel 3, stk. 1.

Samtlige medlemsstater gør desuden brug af de to undtagelser, som direktivets artikel 3, stk. 1, giver mulighed for.

⁸ Henstilling nr. 2003/54/EF (EFT L 22 af 25.1.2003, s. 31).

⁹ Jf. sag C-380/03, Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet, præmis 84-86.

4.1.3. Gennemførelsen i praksis

Forbuddet mod tobaksreklamer i de trykte medier overholdes generelt. De traditionelle reklamer for cigaretmærker forekommer tilsyneladende ikke i publikationer, der henvender sig til befolkningen som helhed. De trykte medier i EU er dog stadig ikke helt fri for tobaksreklamer og -salgsfremme.

Reklamer for tobaksvarer kan have form af eksponering i nyhedsreportager og artikler i de trykte medier. Erfaringen viser, at eksponeringen kan være enten tilfældig eller tilsigtet. I et modemagasin var der for eksempel indsat tobaksmærkelogoer i baggrunden på flere modefotos. Både tobaksmærkesymboler i negative farver og grafiske tobakslogoer flankerede det redaktionelle indhold. Dette syntes at vise, at det ikke var tilfældigt, men tilsigtet, at tobaksmærkelogoerne optrådte i baggrunden.

Der er også i flere tilfælde rapporteret om tobaksreklamer i kataloger på visse salgssteder. Typiske eksempler er kataloger fra afgiftsfrie butikker om bord på fartøjer, der krydser en eller flere grænser, og flyselskabers magasiner.

Dertil kommer, at tobaksreklamer ofte er synlige i nyhedsklip (f.eks. fra sportsbegivenheder) fra tredjelande, hvor tobakssponsorering af arrangementer og aktiviteter stadig er tilladt. Problemets omfang vil afhænge af, hvor effektivt FCTC-parterne gennemfører det omfattende forbud mod reklamer, salgsfremme og sponsorvirksomhed til fordel for tobaksvarer i forbindelse med arrangementer i overensstemmelse med konventionens artikel 13. Kommissionen deltager meget aktivt i bestræbelserne på internationalt plan for at fremme en hurtig og effektiv gennemførelse af denne artikel.

Undtaget fra direktivet er publikationer, der udelukkende henvender sig til fagfolk i tobaksbranchen. Kommissionen er blevet orienteret om, at adskillige tobaksvirksomheder har reklameret i blade, der henvender sig til hotel- og restaurationsbranchen generelt (hoteller, restauranter, caféer, barer osv.), med den begrundelse, at disse blade henvender sig til personer, der arbejder i tobaksbranchen.

Gennemførelsen af direktivets artikel 3, stk. 1, er generelt tilfredsstillende: Der er ikke indberettet tilfælde af traditionelle reklamer for cigaretmærker i den skrevne presse og andre trykte publikationer, jf. direktivets artikel 3, stk. 1, til Kommissionen.

4.2. Informationssamfundets tjenester

4.2.1. Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne

Ved direktivets artikel 3, stk. 2, udvides reklameforbuddet for de trykte medier til også at omfatte informationssamfundets tjenester¹⁰. Medlemsstaterne skal med andre

¹⁰ I artikel 2, litra d), i direktiv 2003/33/EF defineres informationssamfundets tjenester som tjenester som defineret i artikel 1, nr. 2, i direktiv 98/34/EF (EFT L 204 af 21.7.1998, s. 37) som ændret ved direktiv 98/48/EF (EFT L 217 af 5.8.1998, s. 18). I direktiv 98/48/EF defineres informationssamfundets tjenester som "enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager".

ord også forbyde tobaksreklame i forbindelse med informationssamfundets tjenester, idet der gælder de samme undtagelser som for de trykte medier (publikationer, der udelukkende henvender sig til erhvervsdrivende i branchen, og publikationer, der trykkes og udgives i tredjelande og ikke hovedsagelig er bestemt for Fællesskabets marked).

Medlemsstaterne har gennemført denne forpligtelse i deres lovgivning, enten med vedtagelse af et generelt forbud eller ved at indføre et forbud, der specifikt vedrører informationssamfundets tjenester.

De fleste medlemsstater gør i øvrigt brug af ovennævnte undtagelser fra artikel 3, stk. 1, for materiale, der lægges på internettet.

4.2.2. *Gennemførelsen i praksis*

Det virtuelle miljø er den mest almindelige platform for reklamering for tobaksvarer på tværs af grænserne og udgør den største udfordring for en effektiv gennemførelse af EU-reklameforbuddet. Med den hastige kommunikationsteknologiske udvikling skabes der en vifte af potentielle platforme for tobaksreklame og -sponsoring. Dette er en udfordring, som også er velkendt inden for f.eks. børnepornografi, våbenhandel og terrorisme.

Elementer af tobaksreklame- og salgsfremme indsættes jævnligt i diverse digitalt multimedieindhold, herunder internetsalg af tobaksvarer og særlige kommunikationsapplikationer, der fungerer i det virtuelle miljø. Dertil kommer, at også reklamemateriale, der primært er beregnet til andre platforme - som f.eks. trykte medier og arrangementer af forskellig art - ofte gøres let tilgængeligt via internettet.

Den centrale udfordring i forbindelse med gennemførelsen af forbuddet mod reklame for tobaksvarer i det virtuelle miljø består i at identificere maskeret reklame. Tobaksreklame på internettet er normalt ikke reklame i traditionel forstand, men antager en række forskellige former - som oftest indirekte.

For eksempel er det blevet nemmere og mere almindeligt at købe tobaksvarer på internettet. Direktivet omfatter ikke salg af tobaksvarer, men webstederne, hvor der sælges tobaksvarer, indeholder ofte salgsfremmende elementer ("køb billigt"). Problemet vedrører ikke kun reklameforbud, men også salg til mindreårige, momsunddragelse og uhæmmet reklamering, markedsføring og salgsfremme. Visse medlemsstater har indført et krav om, at detailsalg af tobaksvarer kun kan ske på licens, og at denne licens kun udstedes til sælgere med et fast detailsalgsted.

Salg af tobaksvarer på tværs af grænserne via internettet er næsten altid ulovligt af skattemæssige årsager, fordi sælger generelt ikke overholder forpligtelsen til at betale punktafgifter og moms i bestemmelsesmedlemsstaten.

En anden udfordring er det store antal enheder, der opererer i det virtuelle miljø, og problemerne med at identificere dem. Næsten alle (den almindelige borger, erhvervsdrivende, rygerorganisationer) kan fremstille reklame- og

salgsfremmeindhold, lægge det på internettet og dermed gøre det tilgængeligt verden over¹¹.

Den internationale dimension er den største udfordring i arbejdet med at gennemføre forbuddet mod tobaksreklamer i det virtuelle miljø. De værtsservere, der anvendes til formidling af reklameindholdet, kan være placeret i andre medlemsstater eller i tredjelande.

Det har i praksis vist sig at være vanskeligt at identificere den fysiske eller juridiske person, der lægger materialet på nettet. Den pågældende person vil hurtigt kunne lukke sitet og genåbne det andetsteds. Der ses nærmere på denne problemstilling i punkt 4.6 om håndhævelse på tværs af grænserne.

For så vidt angår tredjelande forventes det, at diverse retningslinjer og beslutninger, som vil blive vedtaget på FCTC-parternes tredje konference, vil forbedre udvekslingen af oplysninger med tredjelande.

Det virtuelle miljø er en af de mest almindelige platforme for grænseoverskridende reklame for tobaksvarer. Den største udfordring i denne forbindelse er reklamernes skjulte karakter og problemerne med at identificere og få fat på de personer, der står bag reklamerne, især når disse personer etablerer sig i tredjelande.

4.3. Sponsorering

4.3.1. Den formelle gennemførelse

I henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, skal medlemsstaterne forbyde tobakssponsorering af arrangementer eller aktiviteter, der foregår i flere medlemsstater, eller som på anden vis har virkninger på tværs af grænserne. Størsteparten af medlemsstaterne har forbudt sponsorering af ikke bare arrangementer, der foregår i flere medlemsstater, men også lokale arrangementer.

Artikel 5, stk. 2, foreskriver, at medlemsstaterne skal forbyde gratis uddeling af tobaksvarer i forbindelse med arrangementer, der foregår i flere medlemsstater. Mange medlemsstater har indført et totalforbud mod gratis uddeling af tobaksvarer, dvs. ikke kun i forbindelse med arrangementer på tværs af grænserne, som direktivet kræver.

4.3.2. Sponsorering af arrangementer

Forbuddet mod tobakssponsorering af arrangementer, der foregår i flere medlemsstater, er gennemført på tilfredsstillende vis i EU. Kort efter fristen for gennemførelse af bestemmelserne konstaterede Kommissionen problemer i de lande, der fastholdt dispensationsmuligheden for at tillade sponsorering i forbindelse med visse sportsbegivenheder.

¹¹ F.eks. et netværk af studerende, som på deres hjemmeside viser tobaksmærkelogoer sammen med fotos fra en studenterfest.

Der er dog ikke endegyldigt sat en stopper for tobakssponsoringsaftaler i EU. Disse har i stedet antaget mere indirekte og mere uigennemskuelige former, som er en udfordring for medlemsstaternes håndhævende myndigheder. Der benyttes angiveligt eneforhandlingsaftaler om og gratis uddeling af tobaksvarer på festivaler for unge. Det forsøges også at glorificere tobaksvarer ved at kæde disse sammen med festivaler og andre arrangementer, berømte kunstnere, filmstjerner og forskellige produkter. Dette gøres på mange forskellige måder, f.eks. med farver, former, kendte logoer uden navn eller ændret på anden måde, symboler, skrifttyper, morsomme slogans, ord, mønstre, modificerede mærkenavne og andre former for kampagner.

Reklame for og sponsorering til fordel for tobaksvarer er stadig synlige i mediedækningen fra tredjelande, hvor denne praksis er tilladt. Denne form for reklame og sponsorvirksomhed er ikke omfattet af direktivet, men risikerer at undergrave EU-forbuddet. De mest synlige arrangementer er berømte sports- og kulturbegivenheder, som får bred mediedækning - f.eks. formel 1-løb¹². Direktivet om audiovisuelle medietjenester (2007/65/EF), som nu utvetydigt forbyder produktplacering for tobaksvarer, kunne være et relevant redskab til at håndtere sådanne sager, når fristen for den formelle gennemførelse er udløbet den 19. december 2009¹³.

Tobaksreklame og –sponsorering i forbindelse med motorsportsløb er blevet mindre synlig i de senere år. Kun tre af de lande, der organiserer formel 1-løb, tillod tobakssponsorering i sæsonen 2006/2007, nemlig Kina, Bahrain og Monaco.

4.3.3. *Fremme af salget af tobak på film*

Mens sponsorering af arrangementer ofte er konkret og synlig, foregår sponsoreringen af andre aktiviteter i højere grad i det skjulte. Det kan være svært at bevise, om der er indgået en sponsoraftale eller ej, og der kræves efterforskning og ekstra ressourcer.

Selv om direktivet ikke specifikt omhandler rygning på film, forbyder det tobakssponsorering af aktiviteter på tværs af grænserne. Direkte eller indirekte fremme af salget af tobaksvarer på film kunne falde ind under begrebet sponsorering af "aktiviteter", der foregår i flere medlemsstater, som er forbudt i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, hvis en tobaksvirksomhed yder et bidrag til filmproducenten eller en skuespiller. Tobakssponsorering for film og dvd'er er således forbudt i henhold til EU-retten.

4.3.4. *Fremme af virksomhedernes image*

En anden almindeligt anvendt markedsføringspraksis er offentligt at fremstille tobaksproducenten med et positivt image som en ansvarlig markedsoperatør. Selv om

¹² I henhold til artikel 13 i FCTC skal hver af konventionens parter forbyde tobakssponsorering af internationale begivenheder, aktiviteter og/eller deltagere heri. Kun hensynet til forfatningsmæssige principper kan begrunde en undtagelse fra denne regel, og der skal i givet fald iværksættes begrænsninger.

¹³ I dag udgør indirekte tv-reklame, der følger af, at der vises reklameskilte på tv, når sportsbegivenheder retransmitteres, ikke særskilte meddelelser med henblik på at fremme afsætning af varer eller tjenesteydelser som omhandlet i direktivet om tv uden grænser (89/552/EØF) og udgør dermed heller ikke tv-reklame som defineret i direktivet.

selve mærkerne ikke direkte præsenteres, er denne form for fremme af virksomhedens image en måde at markedsføre virksomhedens omdømme og produkter på.

Fremme af virksomhedens image kan ske via en betalt reklameannonce, normalt ledsaget af budskaber om råvarernes fantastiske kvalitet, brug af moderne teknologi, overvejelser om produktsikkerhed, der afspejler ansvarlighed, eller virksomhedens sociale ansvar. I nogle medlemsstater straffes denne praksis med bøder.

En af de metoder, der anvendes til på denne måde at fremme virksomheders image, er offentliggørelse af rapporter om virksomhedernes sociale ansvar på disses hjemmesider. Virksomhederne forsøger at forbedre deres omdømme ved at gøre opmærksom på, at de praktiserer en socialt ansvarlig forretningspraksis, f.eks. i kraft af deres beskæftigelses- eller miljøpolitik.

Kommissionen har ikke konstateret eller fået oplysninger om direkte tobakssponsoring af arrangementer, der foregår i flere medlemsstater, siden medlemsstaterne afsluttede den formelle gennemførelse af direktivet. Flere former for indirekte sponsoring udgør dog en udfordring for medlemsstaternes håndhævende myndigheder.

Der er behov for yderligere bestræbelser i FCTC-regi for at få tredjelande til at vedtage omfattende forbud mod tobakssponsoring.

Fremme af virksomheders image anvendes stadig som en metode til at markedsføre tobaksvarer på tværs af grænserne. Der er behov for at strømline de måder, hvorpå de forskellige medlemsstater håndterer sådanne sager.

4.4. Sanktioner

I direktivets artikel 7, stk. 1, er det fastsat, at sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. De fleste medlemsstater anvender strafferetlige sanktioner (bøder samt i mere alvorlige tilfælde fængselsstraf). Administrative sanktioner finder ligeledes anvendelse i vid udstrækning, herunder advarsler og administrative afgørelser med pålæg om at bringe det pågældende reklameinitiativ til ophør og ikke gentage det, med trussel om tvangsbøder.

I praksis har det vist sig, at de håndhævende myndigheder i medlemsstaterne er i stand til at stoppe den mest dubiose praksis med administrative redskaber (kontakter, møder, advarsler, administrative afgørelser). Sanktioner har således bevisligt en afskrækkende virkning, og det er kun i få, kontroversielle sager, at en egentlig retssag er nødvendig.

Administrative håndhævelsesforanstaltninger anvendes med held. Strafferetlige sanktioner har en afskrækkende virkning, idet der i få, kontroversielle sager er behov for en egentlig retssag.

4.5. Adgang til domstolsprøvelse

4.5.1. Den formelle gennemførelse i medlemsstaterne

I henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, skal medlemsstaterne sikre, at personer eller organisationer, der ifølge national lovgivning kan dokumentere en berettiget interesse i, at reklame for eller sponsorering til fordel for tobaksvarer ophører, kan få sagen prøvet. Dette kan indebære, at der anlægges sag direkte ved retten, eller at der klages til et administrativt organ, der har beføjelse til at træffe en administrativ afgørelse eller indlede retsforfølgning.

Medlemsstaterne anvender enten de almindelige procedureregler for adgang til domstolsprøvelse, eller de har indført en særlig ordning for adgang til domstolsprøvelse, som specifikt anvendes til tobakskontrolformål.

4.5.2. Gennemførelsen i praksis

I henhold til artikel 7, stk. 2, kan retsforfølgning iværksættes på to måder: via de kompetente myndigheder eller via initiativer fra civilsamfundet. Gennemførelsen af denne artikel er ikke ensartet: I nogle medlemsstater er indgriben fra statens side det mest anvendte middel, normalt via særlige statslige instanser, mens andre lande i højere grad forlader sig på initiativer fra ngo'er, som oftest i form af direkte sagsanlæg og på basis af retspraksis.

Ngo'erne på området omfatter mange specialiserede organisationer såsom kræftgrupper og sundhedsorganisationer samt særlige tobakskontrolorganisationer. En effektiv gennemførelse af direktivet forudsætter, at også de relevante forbrugergrupper er aktive.

Håndhævelsen sikres via særlige statslige instanser og via direkte adgang til domstolsprøvelse for ikke-statslige organisationer. Kommissionen har ikke modtaget nogen klager over mangelfuld adgang til retsmidler i medlemsstaterne, hvor formålet har været at få tobaksreklame eller -sponsorering bragt til ophør.

4.6. Håndhævelse på tværs af grænserne

Direktivet indeholder ingen bestemmelser om samarbejde mellem medlemsstaternes håndhævende myndigheder. Imidlertid kender moderne medieplatforme ikke til nationale grænser. Uden et effektivt håndhævelsessystem er mulighederne for at opdage, efterforske og stoppe ulovlig reklame begrænsede. Synderne kan således undgå håndhævelsessanktioner ved at flytte omkring.

Erfaringen viser, at medlemsstaterne er villige til at lære af de strategier, der udvikles i andre medlemsstater for at løse tilsvarende problemer, især når problemer løses ved hjælp af administrativ eller retslig indgriben. Medlemsstaterne kunne, når de står over for et reklameproblem, der berører mere end ét land, udveksle bedste praksis og anmode om bistand med håndhævelsen fra andre medlemsstater. Kommissionen har med dette for øje taget de første skridt på vejen mod at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne via kontaktpunkter.

På forbrugerområdet er der allerede udviklet systemer for håndhævelse på tværs af grænserne. Ved forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde¹⁴ er der etableret en ramme for gensidig bistand, som omfatter udveksling af oplysninger, anmodninger om håndhævelsesforanstaltninger og koordinering af markedsovervågning og håndhævelse. Dette system anvendes allerede for visse direktiver om forbrugerbeskyttelse, som kunne være relevante for tobaksreklame og –salgsfremme, navnlig på internettet¹⁵.

Kommissionen vil undersøge muligheden for at lade det system for håndhævelse på tværs af grænserne, der er etableret ved forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, finde anvendelse på tobaksreklameditivet.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at udpege forbindelseskontorer for håndhævelse, udveksle oplysninger, træffe alle nødvendige håndhævelsesforanstaltninger for at bringe enhver overtrædelse til ophør og straks imødekomme anmodninger om håndhævelse fra andre medlemsstater.

Fællesskabet bør støtte udviklingen af et tilsvarende system inden for rammerne af gennemførelsen af artikel 13 i FCTC.

5. KONKLUSIONER

På grundlag af Kommissionens oplysninger kan det konkluderes, at retsfor skrifterne til gennemførelse af direktivet i national lovgivning er vedtaget og gennemført på tilfredsstillende vis. Medlemsstaterne opererer generelt med forbud mod reklame og sponsoring, der er mere omfattende end det, der kræves i henhold til direktivet.

Efter indførelsen af EU-forbuddet ser man ikke længere traditionelle reklamer for tobaksmærker eller direkte sponsoring på tværs af grænserne i EU.

Til gengæld tyder noget på, at fremme af salget af tobaksvarer inden for lokal merchandising og på salgsstederne er blevet intensiveret, især i medlemsstater, der enten tillader dette eller ikke bekæmper fænomenet effektivt.

Direktivet er tilstrækkelig omfattende til at dække skiftende mønstre inden for tobaksreklame og –sponsoring på tværs af grænserne. På den anden side giver det medlemsstaterne brede skønsebeføjelser med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af direktivet. Der er en risiko for, at direktivet vil blive fortolket og anvendt forskelligt i de forskellige medlemsstater.

Det er nødvendigt at fortsætte med at strømline overvågningsprocedurerne og vejlede medlemsstaterne, så man undgår afvigelser i fortolkningen, idet dette skal ske med

¹⁴ Forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1).

¹⁵ Direktiv 97/7/EF (EFT L 144 af 4.6.1997, s. 19) (direktivet om fjernsalg) og direktiv 2005/29/EF (EUT L 149 af 11.6.2005, s. 22) (direktivet om urimelig handelspraksis). Sidstnævnte direktiv forbyder vildledende handlinger og vildledende udeladelser, f.eks. urigtige påstande om, at en vare er afgiftsfri (artikel 6 og 7). Direktiverne foreskriver desuden, at forbrugeren skal informeres om den erhvervsdrivendes identitet og adresse samt om prisen inklusive afgifter (artikel 4 i direktivet om fjernsalg og artikel 7, stk. 4, i direktivet om urimelig handelspraksis).

udgangspunkt i en fælles strategi, som skal fastlægges i samråd med medlemsstaternes myndigheder og eksperter.

Der bør foretages en udvikling og en udbygning af systemer for håndhævelse på tværs af grænserne.

Den helt store udfordring er det virtuelle miljø. Reklamernes skjulte karakter og det forhold, at synderne hurtigt kan flytte sig, gør det vanskeligt at kontrollere dette miljø.

Kommissionen finder det ikke på nuværende tidspunkt nødvendigt at fremsætte forslag til ændring af direktivet.