

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 7. april 2011<sup>1</sup>

1. Direktivet »Fjernsyn uden grænser« i den affattelse, der finder anvendelse i denne sag<sup>2</sup>, fastsætter grænser for varigheden af reklamer, der varierer alt afhængig af, om reklamerne udgør reklameindslag eller andre former for reklame.

2. Direktivet bestemmer således, at sendetiden for reklameindslag og teleshoppingindslag ikke kan overstige 12 minutter pr. klokke-time. For andre former for reklame fastsætter direktivet derimod alene en daglig begrænsning, hvorefter deres sendetid sammenlagt med sendetiden for reklameindslag ikke må overstige 15 % af den daglige sendetid.

3. Inden for rammerne af dette traktatbrud-søgmål har Europa-Kommissionen foreholdt Kongeriget Spanien en fejlagtig anvendelse af disse bestemmelser. Kommissionen kritiserer denne medlemsstat for at have tilladt, at nye former for fjernsynsreklame kaldet infomercials, telepromotion, sponsorreklameindslag

og korte indslag med reklame som formål er blevet sendt ud over begrænsningen på 12 minutter pr. klokke-time, selv om de udgør »reklameindslag« i direktivets forstand efter denne institutions opfattelse.

4. Kongeriget Spanien bestrider denne analyse og fastholder, at de fire omtvistede reklameformer ikke henhører under begrebet reklameindslag, men under andre former for reklame.

5. Direktivet indeholder ikke en definition af de to typer.

6. I dette forslag til afgørelse foreslår jeg Domstolen at fastslå, at de to omtvistede begreber bør have en ensartet og selvstændig definition i Det Europæiske Fællesskab, og disse definitioner skal, henset til direktivets opbygning og formål, kunne sikre den effektive virkning i begrænsning af reklame i den bedste sendetid, som er tilsigtet ved tidsbegrænsningen.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv 89/552/EØF af 3.10.1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30.6.1997 (EFT L 202, s. 60, herefter »direktivet«).

7. Jeg vil redegøre for, hvorfor det er min opfattelse, at begrebet »andre former for

reklame« ikke bør fortolkes som en særlig form for reklame, der af tekniske årsager kræver længere sendetid, som fremført af Kommissionen, men på grundlag af de i direktivet omhandlede former for reklame, således at kun sponsorreklamer er omfattet.

8. Jeg er af den overbevisning, at Kongeriget Spaniens fortolkningen af dette begreb i forhold til de fire omtvistede former for reklame under alle omstændigheder fjerner den effektive virkning af den i direktivet fastsatte tidsbegrænsning.

9. Jeg foreslår derfor Domstolen at tage det foreliggende traktatbrudssøgsmaal til følge.

11. Med henblik herpå fastsætter direktivet minimumsregler og -normer for at sikre forbrugernes beskyttelse<sup>4</sup>. Disse regler har navnlig til formål at forene friheden til at sende fjernsynsreklamer, som er en meget vigtig indtægtskilde for kommercielle fjernsynskanaler, med et passende beskyttelsesniveau af audiovisuelle værker og fjernsynsseere mod en overdreven udsendelse af reklamer<sup>5</sup>.

12. Direktivet starter med at fastlægge definitionerne af visse af de begreber, som omhandles i de normative bestemmelser, såsom fjernsynsreklame, sponsorreklame og teleshopping.

## I — Retsforskrifter

### A — Direktivet

10. Direktivet har til formål at samordne medlemsstaternes lovgivning på fjernsynsområdet for at sikre den frie bevægelighed for fjernsynsudsendelser i Fællesskabet<sup>3</sup>.

13. »Fjernsynsreklame« er således defineret i direktivets artikel 1, litra c), som »enhver meddelelse i en hvilken som helst form, som udsendes enten mod vederlag eller anden modydelse eller med selvpromoverende formål af en offentlig eller privat virksomhed i forbindelse med handel, industri, håndværk eller liberale erhverv for at fremme afsætning mod betaling af varer eller tjenesteydelser, herunder fast ejendom, rettigheder og forpligtelser«.

4 — 27. betragtning til direktivet.

5 — Ibidem. Jf. ligeledes punkt 3 i Kommissionens fortolkningsmeddelelse om visse aspekter ved bestemmelserne i direktivet om »fjernsyn uden grænser« i forbindelse med tv-reklamer (EUT 2004 C 102, s. 2).

3 — 5.-11. betragtning til direktivet.

14. »Sponsorering« i medfør af direktivets artikel 1, litra e), omfatter »ethvert bidrag fra en offentlig eller privat virksomhed, der ikke har tv-radiospredning eller produktion af audiovisuelle værker som beskæftigelse, til finansieringen af fjernsynsprogrammer med henblik på at fremme dens navn, varemærke, image, aktiviteter eller produkter«.

15. Begrebet »teleshopping« i henhold til direktivets artikel 1, litra f), svarer til »udsendelse af direkte tilbud til offentligheden med henblik på levering mod betaling varer eller tjenesteydelser, herunder fast ejendom, rettigheder og forpligtelser«.

16. I medfør af direktivets artikel 10 skal fjernsynsreklamer og teleshopping klart kunne identificeres som sådanne og skal holdes klart adskilt fra det øvrige program med optiske og/eller akustiske midler. De må ikke benytte subliminale teknikker. Isolerede reklame- og teleshoppingindslag må kun undtagelsesvis forekomme.

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

18. Direktivets artikel 18, som er central for denne sag, fastlægger grænser for den maksimale sendetid for reklamer.

19. Affattelsen af denne artikel har ændret sig i de forskellige versioner af direktivet »fjernsyn uden grænser«.

20. I den oprindelige version af direktiv 89/552 var den affattet på følgende måde:

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

2. Sendetiden for reklameindslag inden for en given periode på en time må ikke overstige 20 %.

3. Med forbehold af stk. 1 må reklameformer såsom direkte tilbud til seerne med henblik på salg, køb eller leje af produkter eller vedrørende tjenesteydelser ikke overstige en time om dagen.«

21. I den version, der er gældende i denne sag, hvorom det skal bemærkes, at den er resultatet af de ændringer, der blev foretaget ved direktiv 97/36, er artikel 18 affattet på følgende vis:

»1. Sendetiden for teleshoppingindslag, reklameindslag og andre former for reklame med undtagelse af teleshoppingblokke som defineret i artikel 18a må ikke udgøre mere end 20 % af den daglige sendetid. Sendetiden for reklameindslag må ikke udgøre mere end 15 % af den daglige sendetid.

2. Mængden af reklameindslag og teleshoppingindslag inden for en given klokke­time må ikke overstige 20 %.

3. I denne artikel omfatter fjernsynsreklame ikke:

— meddelelser fra tv-spredningsforetagedet i forbindelse med egne programmer og supplerende produkter, der er direkte afledt af disse programmer

— public service-meddelelser og vederlags­frie indslag om velgørenhed.«

22. Ved direktiv 97/36 blev artikel 18a ligeledes indsat, som er affattet således:

»1. Teleshoppingblokke, som udsendes af en kanal, der ikke udelukkende sender teleshopping, skal have en uafbrudt varighed på mindst 15 minutter.

2. Der må højst udsendes 8 blokke pr. dag. Deres samlede varighed må ikke overstige tre timer pr. dag. Teleshoppingblokke skal utvetydigt angives som sådanne med optiske og akustiske midler.«

23. Direktivets artikel 18 og 18a blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/65/EF<sup>6</sup>, som ikke finder anvendelse i denne sag. I deres nye version er disse artikler imidlertid affattet således:

»Artikel 18

1. Tv-reklame- eller teleshoppingindslag må ikke fylde mere end 20 % af en given klokke­time.

2. Annonceringer, som tv-spredningsforetagedet foretager i forbindelse med egne

6 — Direktiv af 11.12.2007 om ændring af Rådets direktiv 89/552/EØF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spre­dingsvirksomhed (EUT L 332, s. 27).

programmer og produkter med direkte tilknytning til disse programmer, samt sponsorannonceringer og produktplaceringer er ikke omfattet af stk. 1.

*Artikel 18a*

Teleshoppingblokke skal utvetydigt angives som sådanne med optiske og akustiske midler og skal have en uafbrudt varighed på mindst 15 minutter.«

24. Endelig skal direktivets artikel 3, stk. 2, nævnes, hvorefter »medlemsstaterne [...] på hensigtsmæssig måde inden for rammerne af deres lovgivning [skal] sørge for, at de tv-radiospredningsorganer, der hører under deres myndighed, overholder bestemmelserne i dette direktiv«.

**II — Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og parternes påstande**

25. Kommissionen har anmodet et uafhængigt konsulentfirma, Audimetrie, som er specialiseret i forskning og analyse af markedet for tv-reklamer, om at foretage en undersøgelse af flere store spanske kanalers

programflade over en referenceperiode fra den 1. maj til den 30. juni 2005.

26. Henset til resultaterne af denne undersøgelse og efter en brevveksling med de spanske myndigheder, sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til myndighederne dateret den 11. juli 2007 og en begrundet udtalelse den 8. maj 2008.

27. Kommissionen har anlagt denne sag den 11. juli 2009 og nedlagt påstand om, at

- det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, sammenholdt med artikel 10 EF, idet det tillader åbenlyse, gentagne og alvorlige overtrædelser af reglerne fastsat i direktivets artikel 18, stk. 2, og
- Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Kongeriget Spanien samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, som har intervenseret til støtte for den søgte medlemsstat, har nedlagt påstand om frifindelse.

29. Kongeriget Spanien har ligeledes nedlagt påstand om, at Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### III — Parternes anbringender

disse — men ikke af de institutioner, der bringer udsendelserne»<sup>8</sup>.

#### A — Kommissionens anbringender

30. Med traktatbrudssøgsmålet angriber Kommissionen fire former for reklamer udsendt på de spanske fjernsynskanaler, nemlig infomercials, telepromotion, sponsorreklameindslag og korte indslag med reklame som formål.

31. Kommissionen er af den opfattelse, at enhver af disse udgør et reklameindslag, henset til definitionen af begrebet »reklameindslag« og »andre former for reklame«, som Domstolen har givet i dom af 12. december 1996, RTI m.fl.<sup>7</sup>, som omhandler artikel 18 i direktiv 89/552.

32. Kommissionen gør opmærksom på, at begrebet »reklameindslag« er defineret som »en reklameform, der normalt er af meget kort varighed og er kendetegnet ved en intensiv påvirkning af seerne. Reklameindslag sendes normalt i blokke på forskellige tidspunkter i sendetiden, enten under eller mellem programmerne, og de produceres normalt af dem, der leverer varerne eller tjenesteydelserne, eller af repræsentanter for

33. Kommissionen anfører endvidere, at Domstolen har udtalt, »at muligheden for i henhold til direktivets artikel 18, stk. 1, andet punktum, at forhøje den procentsats, reklameudsendelser højst må udgøre af den daglige sendetid, til 20 %, også kan benyttes for reklameformer, som — selv om de ikke består af »direkte tilbud til seerne« — dog på grund af præsentationsmåden i lighed med sådanne tilbud kræver længere sendetid end reklameindslag«<sup>9</sup>.

34. Kommissionen har, henset til disse definitioner, gjort gældende, at enhver form for reklame udsendt mellem programmer eller i pauser, og hvor præsentationsmåden ikke kræver en meget længere sendetid, skal anses for et reklameindslag og således er undergivet timebegrænsningen fastsat i direktivets artikel 18, stk. 2. I henhold til denne institution kan en særlig form for reklame kun anses for »andre former for reklame« i henhold til direktivets artikel 18, stk. 1, hvis præsentationsmåden nødvendiggør en længere varighed på grund af tvingende og uundgåelige tekniske årsager.

7 — Forenede sager C-320/94, C-328/94, C-329/94 og C-337/94 - C-339/94, Sml. I, s. 6471.

8 — Præmis 31.

9 — Præmis 32 og 34.

35. Under henvisning til disse betragtninger har Kommissionen anført, at de fire omtvistede reklameformer skal betragtes som reklameindslag, og dette af følgende grunde:

hvor man præsenterer et eller flere produkter eller tjenesteydelser, hvor programpræsentatorerne træder midlertidigt ud af deres rolle som ledere af konkurrencen og bliver til »promotorer« for de varer eller tjenester, der reklameres for<sup>11</sup>, ikke for at udgøre et reklameindslag.

36. For så vidt angår infomercials defineres de som reklamer af længere varighed end reklameindslag, almindeligvis begrundende, oplysende eller beskrivende. De udgør ligeledes en arkiverbar produktion, som kan genudsendes, selv om de almindeligvis ikke genudsendes på grund af deres særlige karakter hvad angår længde og begrundelse<sup>10</sup>.

39. Kommissionen har præciseret, at søgsmålet er rettet mod telepromotionsindslag, dvs. indslag sendt mellem programmer, som er selvstændige i forhold til sidstnævnte, af kort varighed, og som kan genudsendes.

37. Kommissionen har, henset til de eksempler, der er nævnt i selskabet Audimetrics undersøgelse, konstateret, at disse infomercials sendes, ligesom reklameindslag, mellem programmerne eller i pauser og har en sendefrekvens, som er identisk med reklameindslagenes.

40. Med hensyn til sponsorreklameindslag har Kommissionen støttet sit søgsmål på definitionen heraf i fortolkningskriterierne i spansk ret, ifølge hvilke det udgør en særlig type af indslag »euroclaqueta«, hvori oplysning om sponsoreret af et program og reklame for sponsoren sker samtidig.

38. Med hensyn til telepromotion har Kommissionen oplyst, at det er rigtigt, at i medfør af ovennævnte dom i sagen RTI m.fl. anses telepromotion, dvs. »en form for tv-reklame, som går ud på, at studieprogrammer (specielt konkurrencer) afbrydes i bestemte perioder,

41. Kommissionen har gjort opmærksom på, at i medfør af direktivets artikel 17 er sponsorindslag underlagt den betingelse, at de ikke indeholder en tilskyndelse til køb af sponsorens produkter eller tjenesteydelser.

10 — Jf. s. 6 af fortolkningskriterier for reklameudsendelser anvendt af generaldirektoratet for informationsfundet inden for rammerne af sin kontrol- og tilsynsvirksomhed (criterios interpretativos de emisiones publicitarias aplicados por la subdirección general de contenidos de la S.I. en sus servicios de inspección y control), af 17.12.2001 (herefter »fortolkningskriterierne i spansk ret«).

11 — Punkt 25 i Kommissionens fortolkningsmeddelelse, nævnt ovenfor i fodnote 5.

42. Endelig vedrørende korte indslag med reklame som formål har Kommissionen støttet sig på definitionen i fortolkningskriterierne i spansk ret, hvorefter »korte indslag, som indeholder reklameindslag, betragtes som »en anden form for reklame«, når deres varighed er længere end 60 sekunder, og når de ikke udgør en simpel gruppering af indslag med lettere fælles islæt«.

43. Kommissionen har gjort gældende, at de korte indslags præsentationsmåde ikke nødvendiggør en længere varighed end den for almindelige reklamespot til forskel fra rigtig telepromotion.

44. Som følge heraf er det denne institutions opfattelse, at Kongeriget Spanien har begået traktatbrud, eftersom det fremgår af selskabet Audimetries undersøgelse og af medlemsstatens lovgivning, at disse fire former for reklame sendes på spanske fjernsynskanaler op til 17 minutter pr. klokke time, dvs. 50% mere end maksimumsgrænsen på 12 minutter pr. klokke time fastsat i direktivet.

*B — Kongeriget Spaniens anbringender*

45. Kongeriget Spanien har påpeget, at direktivet ikke giver nogen definition af begreberne

reklameindslag og andre former for reklame. Medlemsstaten er af den opfattelse, at der skal sondres mellem disse to begreber på baggrund af følgende kriterier:

- reklamens form eller præsentationsmåde: den æstetiske eller visuelle fremtoning, kombinationen af audiovisuelle og andre udelukkende grafiske (rulletekst, dobbelttekstponering) eller lydæssige (kommentatorstemme) elementer, brug af skuespillere og en scenografi fra et særligt program

- varigheden: længere i infomercials eller i korte indslag med reklame som formål

- deres placering i programfladen: lagt op ad andre programmer eller ej, og

- beskedens indhold: i forhold til styrken af incitamentet til køb eller salg, som kan være meget højt (som ved indslag), eller mindre på grund af det overvejende beskrivende aspekt (infomercials), eller fordi de er begrænset af den visuelle præsentation af produktet eller tjenesten, der er genstand for reklamen (institutionel sponsorerings enkle maske).

46. Kongeriget Spanien har endvidere fremført, at fastlæggelsen af begrebet reklameindslag skal ske i overensstemmelse med princippet fastlagt i ARD-dommen af 28. oktober



1999<sup>12</sup>, hvori det udtales, »at når en bestemmelse i direktiv 89/552 pålægger en restriktion for udsendelse og distribution af fjernsyn, uden at fællesskabslovgiver har affattet den klart og utvetydigt, skal bestemmelsen fortolkes snævert«<sup>13</sup>.

47. Det er denne medlemsstats opfattelse, at det ligeledes skal tages i betragtning, at direktivets formål er at finde en balance mellem tv-operatørers behov for finansiering, retten til at drive deres egen virksomhed og respekt for deres redaktionelle uafhængighed på den ene side og forbrugerbeskyttelse af fjernsyns-seere mod overdreven brug af reklame på den anden side.

48. Det er grunden til, at medlemsstaten i sin lovgivning har fastsat en tidsbegrænsning på 12 minutter for reklameindslag og en 17 minutters grænse for andre former for reklame.

49. Kongeriget Spanien har fremført, at de fire omtvistede former for reklame ikke udgør reklamespots på grund af deres standardlængde, deres mildere kommercielle

aggressivitet i forhold til graden af påvirkning af forbrugeren og endelig i forhold til graden af forstyrrelse af nydelsen af programmet.

50. Medlemsstaten har oplyst, at ingen af disse former for reklame sendes så hyppigt som klassiske reklameindslag på grund af hver deres særegenheder, såsom deres lange varighed (med undtagelse af sponsorreklameindslag ville det være utænkeligt at sende de andre former for reklame mere end én gang i den samme reklameblok), deres særlige forbindelse til et bestemt program (det er tilfældet for sponsorreklameindslag og visse telepromotionsreklamer) eller deres egenskab som informationsprogram (korte indslag med reklame som formål).

51. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at de fire omtvistede reklameformer karakteriseres ved deres særlige eller undtagelsesvise udsendelse, en omstændighed, som sammenlagt med andre omstændigheder, såsom at udsendelsens format tilpasses den pågældende tv-operatør, eller endog produceres af hver fjernsynskanal på visse steder, gør, at de kan adskilles fra reklameindslag.

#### *C — Det Forenede Kongeriges anbringender*

52. Det Forenede Kongerige har fremført, at Kommissionens fortolkning ikke er i overensstemmelse med direktivet, fordi denne

12 — Sag C-6/98, Sml. I, s. 7599.

13 — Præmis 30.

fortolkning ikke respekterer de grundlæggende forskelle fastlagt i direktivet mellem reklameindslag og andre former for reklame, herunder sponsorreklame og meddelelser udsendt af tv-spredningsforetagender om deres egne programmer, omhandlet i direktivets artikel 18, stk. 3.

53. Ifølge denne medlemsstat betyder det forhold, at et sponsorreklameindslag gør reklame for visse af sponsorens varer eller tjenesteydelser, ikke, at det er et reklameindslag.

54. Kommissionens fortolkning, hvorefter meddelelser fra tv-spredningsforetagender er omfattet af begrebet reklameindslag alene på baggrund af, at de udgør en reklame for dennes tjenester, ville ligeledes fratage undtagelsen i direktivets artikel 18, stk. 3, sin effektive virkning.

#### IV — Min vurdering

55. Jeg deler Kommissionens opfattelse, hvorefter de fire omtvistede reklameformer skal kvalificeres som reklameindslag i direktivets forstand. Selv om jeg når frem til samme konklusion som den sagsøgende institution, er jeg ikke enig i dens definition af andre former for reklame. Jeg baserer min holdning på følgende argumenter.

56. Nærværende søgsmål er anlagt med henblik på at fastslå, hvorvidt de fire omtvistede reklameformer udgør reklameindslag, som Kommissionen har hævdet, eller hvorvidt de henhører under kategorien andre former for reklame, som hævdet af Kongeriget Spanien. Tvistens afgørelse afhænger af problemet, om de fire pågældende former for reklame er underlagt tidsgrænsen på 12 minutter pr. klokke time eller kun grænsen på 15 % af den daglige sendetid.

57. Det fremgår således meget klart, hvad der står på spil i nævnte tvist. Det handler om tv-spredningsforetagenders ret til at sende disse nye former for reklame i timer, hvor seertallet er højest, længere end de 12 minutter, der er fastsat i direktivets artikel 18, stk. 2, for udsendelse af reklameindslag og teleshoppingindslag.

58. En besvarelse kræver, at det undersøges, hvad begreberne »reklameindslag« og »andre former for reklame« i direktivets artikel 18, stk. 1 og 2, omfatter.

59. Definitionen af disse to begreber er ikke let. Som parterne har understreget, er begreberne ikke defineret i direktivet, der i den henseende heller ikke henviser til medlemsstaternes ret.

60. Som Kommission ganske vist har gjort gældende, fremgår det af dens begrundelse til direktivforslaget<sup>14</sup>, at »bestemmelsen vedrørende »andre former for reklame« end reklameindslag skal sikre den fleksibilitet, der er nødvendig for at tage hensyn til udviklingen af nye reklameformer som f.eks. telepromotion og »Dauerwerbeseindungen«, der er karakteriseret ved en længere varighed og ved generelt at indgå i selve programmet«<sup>15</sup>.

61. Det første forslag blev imidlertid ændret af Kommissionen som følge af ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, som havde til hensigt at fjerne muligheden for at fastsætte en yderligere sendetid for de andre reklameformer<sup>16</sup>.

14 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 89/552 (KOM(95) 86 endelig).

15 — Punkt 2.4.4.

16 — Lovgivningsmæssig beslutning med Europa-Parlamentets udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv- radiospredningsvirksomhed (EFT 1996 C 65, s. 96). Parlamentet foreslog at affatte artikel 18 på følgende vis:

»1. Reklameudsendelser må ikke udgøre mere end 15% af den daglige sendetid.

Den samlede mængde reklamer og teleshopping-udsendelser (undtaget teleshoppingblokke af en varighed på mindst 15 minutter) må ikke overstige 20% af den daglige sendetid; dette finder ikke anvendelse på tjenester, som udelukkende transmitterer teleshopping.

2. Den samlede sendetid for enhver form for reklame, inklusive teleshopping-indslag, inden for en given periode på en klokkeperiode må ikke overstige 20%. Mængden af reklame, der vises i løbet af en spillefilm, må ikke overstige 15% af filmens programsatte varighed.«

62. I sit ændrede forslag til direktiv<sup>17</sup> udtaler Kommissionen blot, at den nye version af artikel 18 omfatter ændringer, der delvis stammer fra Parlamentets ændringsforslag, men at Kommissionen er af den opfattelse, at det hverken er ønskeligt eller muligt at udelukke de former for reklame, som ikke er reklamespots<sup>18</sup>.

63. Henset til disse betragtninger, forekommer det mig vanskeligt at fastslå, at direktivets forarbejder tillader med sikkerhed at udlede en præcis betydning af »andre former for reklame«, som svarer til den hensigt, fællesskabslovgiver har haft med artikel 18, stk. 1.

64. I overensstemmelse med retspraksis skal betydningen og rækkevidden af begreberne reklameindslag og andre former for reklame således fastsættes i forhold til den sammenhæng, hvori de bestemmelser, hvor begreberne er indeholdt, indgår, og i forhold til de mål, der forfølges med disse bestemmelser, for at disse begreber bliver genstand for en selvstændig og ensartet fortolkning i Fællesskabet<sup>19</sup>.

17 — Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 89/552 (KOM(96) 200 endelig).

18 — Jf. begrundelsen, afsnit 2.2, s. 7.

19 — Jf. med hensyn til begreberne »jernsynsreklame« og »teleshopping« omhandlet i direktivets artikel 1, dom af 18.10.2007, sag C-195/06, Österreichischer Rundfunk, Sml. I, s. 8817, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

65. Ifølge Kongeriget Spanien skal disse begreber, ved fraværet af en præcis definition i direktivet, forstås på en måde, der imødekommer udsendelse af reklamer.

frembød de samme karakteristika som teleshopping. Derimod er begrebet andre former for reklame ikke længere tilknyttet tilbud om teleshopping, for hvilke direktiv 97/36 har fastlagt mere præcise bestemmelser med henblik på at tage hensyn til udviklingen og vigtigheden af denne aktivitet<sup>21</sup>.

66. Det er rigtigt, som denne medlemsstat har påpeget, at Domstolen fastslog i den førnævnte ARD-dom, at direktivets bestemmelser, der pålægger en restriktion for udsendelse af reklamer i fjernsynet, skal fortolkes snævert, når de ikke er affattet klart og utvetydigt<sup>20</sup>.

67. Kommissionens argument om, at begrebet »andre former for reklame« omhandlet i direktivet er blevet defineret i dommen i sagen RTI m.fl., kan ligeledes forekomme tvivlsomt.

69. Dertil kommer, henset til det formål, som ligger bag ved direktivets artikel 18, stk. 2, om at beskytte forbrugere mod en overdreven udsendelse af reklamer i de timer, hvor seertallet er højest, hvilket jeg kommer tilbage til, at det forekommer vanskeligt at antage, at det kriterium, der begrunder en undtagelse til denne tidsbegrænsning, består i varigheden af reklamerne. En sådan fortolkning ville svare til at tilskynde erhvervsdrivende til at opfinde nye former for reklame, som teknisk kræver længere sendetid og således mindske den effektive virkning af denne tidsbegrænsning.

68. I denne dom har Domstolen udtalt sig om udtrykket »sådanne reklameformer som direkte tilbud til seerne« omhandlet i artikel 18, stk. 1, i direktiv 89/552. Ordlyden af dette udtryk, især anvendelsen af ordet »sådanne« viser, at fællesskabslovgiver udtrykkeligt henviste til former for reklame, der

70. For så vidt som direktivet har til formål i samtlige medlemsstater at fastsætte begrænsninger i sendetiden for alle former for reklame, som falder ind under definitionen fastlagt i dennes artikel 1, litra c), er jeg tilbøjelig til at antage, at indholdet af begrebet »andre former for reklame« omhandlet i direktivets

20 — Præmis 29 og 30. Der var tale om, hvorvidt at man ved beregningen af tidsrummet på 45 minutter fastsat i direktivets artikel 11, stk. 3, med henblik på at opgøre antallet af tilladte reklameafbrydelser i transmissioner af spillefilm skulle eller ikke skulle medregne reklamernes varighed i tidsrummet.

21 — Jf. 36. og 37. betragtning til direktiv 97/36.

artikel 18, stk. 1, skal findes i direktivets bestemmelser.

71. Ved en undersøgelse af disse kan det konstateres, at andre former for reklame, som kunne adskilles fra reklameindslag, og som nævnes i direktivet, er sponsorreklame. Sådanne annoncer udgør en form for reklame, idet de i henhold til direktivets artikel 1, litra e), har til formål at fremme sponsorens navn, varemærke, image, aktiviteter eller produkter.

72. Det er min opfattelse, at direktiv 2007/65 understøtter dette argument, fordi artikel 18, stk. 2, i direktiv 89/552, som ændret ved direktiv 2007/65, fra tidsbegrænsningen — med undtagelse af meddelelser fra tv-spredningsforetagendet i forbindelse med dets programmer og supplerende produkter, der er direkte afledt af disse programmer — udelukker sponsorreklame og produktplacering.

73. Jeg er således tilbøjelig til at antage, at begrebet »andre former for reklame« omhandlet i direktivets artikel 18, stk. 1, er rettet mod sponsorreklame snarere end reklameformer, som på grund af tvingende tekniske hensyn nødvendiggør længere sendetid, således som Kommissionen har hævdet.

74. Et valg mellem en af de to definitioner er imidlertid ikke afgørende for undersøgelsen af dette søgsmål. Kommissionens argument, uanset hvilket valg der foretages mellem disse to definitioner, er efter min opfattelse velbegrunderet, idet den fastholder, at fortolkningen anlagt af begrebet »andre former for reklame« i direktivets artikel 18, stk. 1, ikke skal resultere i at fjerne den effektive virkning af tidsbegrænsningen fastlagt i direktivets artikel 18, stk. 2.

75. Selv om begreber, som pålægger en restriktion for retten til fri udsendelse af reklamer, skal fortolkes snævert, som fastslået af Domstolen i den ovennævnte ARD-dom, skal der ligeledes tages hensyn til direktivets formål om at forene udøvelsen af denne frihed med nødvendigheden af at beskytte fjernsynsseere mod en overdreven udsendelse af reklamer.

76. Som Kommissionen med rette har fremhævet, er forbrugerbeskyttelse af fjernsynsseere mod overdreven udsendelse af reklame et grundlæggende aspekt af direktivets formål<sup>22</sup>.

77. Tidsbegrænsningen på 12 minutter pr. klokke time udgør den ligevægt, som fællesskabslovgiver har valgt mellem

22 — Österreichischer Rundfunk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

tv-foretagenders behov for finansiering gennem reklameindtægter og beskyttelse af fjernsynsseere mod overdreven brug af reklame. Med andre ord har fællesskabslovgiver vurderet, at muligheden for at sende reklameindslag i op til 12 minutter pr. klokke-timer er tilstrækkelig til at tillade tv-spre-dningsforetagender at dække deres behov for finansiering.

78. Bestemmelsens effektive virkning forudsætter som følge heraf, at de former for reklame, som kan sendes ud over de 12 minutter, udelukkende er dem, som fællesskabslovgiver har villet. Dette krav følger ligeledes af hensynet til at sikre ligebehandling af alle tv-foretagender, uanset på hvilken medlemsstats område de er etableret.

79. Denne fortolkning er efter min opfattelse understøttet, om nødvendigt, af bestemmelserne i direktiv 2007/65, hvori fællesskabslovgiver har besluttet at fjerne den daglige tidsgrænse og kun bibeholde timegrænsen, fordi det kun er den sidstnævnte, der er i stand til at begrænse udsendelse af reklamer i de timer, hvor seertallet er det højeste, og således sikre respekt for den ovennævnte balance<sup>23</sup>.

23 — 59. betragtning til direktiv 2007/65.

80. Som det er påvist af Kommissionen i dette søgsmål, er Kongeriget Spaniens opfattelse dog direkte i strid med dette formål. Det er således denne medlemsstats synspunkt, at begrebet reklameindslag skal defineres i forhold til en flæthed af kriterier, og hver gang en omhandlet form for reklame er en smule anderledes i forhold til et af disse kriterier i henhold til begrebet »reklameindslag« som fastlagt i dommen i sagen RTI m.fl., kan det undtages.

81. Dette synspunkt svarer til at overlade de nationale myndigheder i hver medlemsstat retten til at definere begrebet reklameindslag fra sag til sag og dermed at fratage tidsbegrænsningen fastsat i direktivets artikel 18, stk. 2, en stor del af sin effektive virkning.

82. Det er grunden til, at jeg er af den opfattelse, at dette søgsmål er begrundet, og dette gælder også for så vidt angår sponsorreklameindslag, kaldet »euroclauetas«.

83. I medfør af definitionen af denne form for reklame i henhold til fortolkningskriterierne i spansk ret er der tale om en særlig type indslag, hvori oplysning om sponsoratet af et program og reklame for sponsoren sker samtidig.

84. At tillade, ligesom Kongeriget Spanien, at en sådan form for reklame henhører under

andre former for reklame og således kan sendes ud over tidsbegrænsningen på 12 minutter, ville svare til at tillade tv-foretagender og erhvervsdrivende, som ønsker at reklamere for deres produkter eller tjenesteydelser, at omgå denne begrænsning.

det i medfør af direktivets artikel 17 kun er de sponsorreklamer, som kan sendes ud over tidsbegrænsningen, der ikke fremmer køb af visse af sponsorens varer eller tjenesteydelser.

85. Det ville faktisk være tilstrækkeligt at ledsage et reklameindslag om fremme af køb af varer eller tjenesteydelser med en meddelelse om sponsorat for at undslippe den nævnte tidsbegrænsning. Kommissionen kan derfor efter min opfattelse med føje hævde, at

86. Såfremt Domstolen deler min opfattelse, bør Kongeriget Spanien pålægges at bære sagens omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement. Det Forenede Kongerige bør pålægges at bære sine egne omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, i samme reglement.

## V — Forslag til afgørelse

87. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

- Det foreliggende traktatbrudssøgsmål tages til følge, for så vidt som det påstås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsevne, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets

direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997, idet det tillader åbenlyse, gentagne og alvorlige overtrædelser af reglerne fastlagt i artikel 18, stk. 2, i direktiv 89/552, med senere ændringer, sammenholdt med artikel 10 EF.

- Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.«