

BETÆNKNING
vedrørende
distribution af adresseløse forsendelser m.v.



Betænkning nr. 1174
København maj 1989

Publikationen kan købes i boghandelen eller hos

Statens Informationstjeneste
Postboks 1103, 1009 København K.
Telefon 33 92 92 28 - Postgirokonto nr. 1 09 14 25.

Ved fremsendelse af check eller ved indbetaling
på giro til Statens Informationstjeneste
undgås ekspeditionsgebyr.



ISBN 87-503-7926-7

Oa 02-31-bet.

B. Stougaard Jensen, Kbh. K

Embedsmandsgruppen vedrørende adresseløse forsendelser m.v. er ned-sat af kultur- og kommunikationsministeren i december 1987 med re-præsentation fra Statsministeriet, Justitsministeriet, Industrimini-steriet og P&T.

Gruppens sammensætning var følgende:

Afdelingschef Palle Juliussen (formand), Generaldirektoratet for P&T
Kommitteret i Statsministeriet Asger Lund-Sørensen
Fuldmægtig Michael Rekling, Justitsministeriet
Fuldmægtig Susanne Koren, Industriministeriet
Fuldmægtig Inger Jensen (sekretær), Generaldirektoratet for P&T

I maj 1988 udgav embedsmandsgruppen Betænkning nr. 1141 vedrørende klarlægning af de lovgivningsmæssige forhold for distribution af adresseløse forsendelser. Gruppens kommissorium er optaget som Bi-lag 1 til denne betænkning.

I august 1988 indtrådte fuldmægtig Vincentia Meisling, Industrimini-steriet, i embedsmandsgruppen i stedet for Susanne Koren, og i sep-tember 1988 efterfulgte Birgit Kleis, Justitsministeriet, Michael Rekling i gruppen.

Desuden har fuldmægtig Hanne Saucant fra Forbrugerombudsmanden del-taget i gruppens møder.

I denne betænkning har embedsmandsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet vurderet behovet for eventuelle ændringer af reglerne for distribution af adresseløse forsendelser og i hovedtræk rede-gjort for de økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser heraf.

Maj 1989.

INDHOLDSOVERSIGT

Side

| | | |
|-----|--|----|
| I. | Indledning | 4 |
| II. | Vurdering af behovet for eventuelle ændringer af de gældende regler, således at borgerne kunne få adgang til generelt at afvise modtagelsen af uønskede adres-seløse forsendelser..... | 4 |
| A. | Vurdering af behovet for indførelse af en lovbe-stemt ret for borgeren | |
| 1. | Hensynet til privatlivets fred | 4 |
| 2. | Miljøbeskyttelseshensyn | 6 |
| 3. | Udviklingen inden for reklameområdet | 6 |
| 4. | Kommunale indsamlinger af genanvendelige materi-aler..... | 7 |
| 5. | Dansk Postordreforenings synspunkter..... | 7 |
| 6. | Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalavisers synspunkter..... | 9 |
| 7. | Hensynet til afbureaukratiserings- og regelsane-ringsbestræbelserne..... | 9 |
| 8. | Konklusion efter afvejningen af de forskellige hensyn | 10 |
| B. | Kan et afvisningsønske imødekommes på anden måde end ved en lovbestemt ret for borgeren | |
| 1. | Distributørens ret i stedet for borgerens ret .. | 10 |

| | |
|---|----|
| 2. Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder..... | 11 |
| 3. Eventuel indsættelse af undtagelsesregel fra postvæsenets befordringspligt i postloven | 11 |
| C. Omtale af to domme fra Vesttyskland vedrørende omde- lingen af uadresserede reklametryksager. | 12 |
| III. Redegørelse i hovedtræk for de økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser af eventuelle ændringer i de gældende regler for distribution af adresseløse forsendelser | |
| 1. Generel vurdering af antallet af nej-sigere ... | 14 |
| 2. Postloven | |
| a. Indledning..... | 16 |
| b. Enten adresseløse forsendelser eller summa- risk anmeldte blade..... | 18 |
| c. Adresseløse forsendelser + summarisk anmeldte blade..... | 19 |
| d. Adresseløse forsendelser + summarisk anmeldte blade afsendt af andre end offentlige myndig- heder..... | 21 |
| 3. De private distributører..... | 22 |
| 4. Markedsføringsloven..... | 23 |
| 5. Forholdet til EF-RET..... | 24 |
| IV. Konklusion..... | 25 |

I. INDLEDNING

På baggrund af rapporten vedr. klarlægning af de lovgivningsmæssige forhold for distribution af adresseløse forsendelser har embedsmandsgruppen vurderet behovet for eventuelle ændringer af reglerne, således at borgerne kunne få adgang til generelt at afvise modtagelsen af uønskede adresseløse forsendelser.

De økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser af eventuelle ændringer er ligeledes blevet drøftet i gruppen, og der er i hovedtræk redegjort for disse konsekvenser.

Embedsmandsgruppen har desuden haft drøftelser med Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder, Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser samt Dansk Postordreforening, således at disse organisationers synspunkter kunne indgå i gruppens arbejds materiale.

II. VURDERING AF BEHOVET FOR EVENTUELLE ÆNDRINGER AF DE GÆLDENDE REGLER, SÅLEDES AT BORGERNE KUNNE FÅ ADGANG TIL GENERELT AT AFVISE MODTAGELSEN AF UØNSKEDE ADRESSELØSE FORSENDELSER.

A. Vurdering af behovet for indførelse af en lovbestemt ret for borgeren

1. Hensynet til privatlivets fred

Det grundlæggende spørgsmål er, om hensynet til privatlivets fred berøres ved afleveringen af eventuelle uønskede **adresse-**løse forsendelser.

Dette emne har tidligere været taget op.

I 1978 var spørgsmålet rejst i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg i tilslutning til behandling af forslag til forbrugeraftaleloven. Justitsministeriets opfattelse var i 1978, at hensynet til privatlivets fred ikke med større vægt kunne påberåbes til fordel for en adgang til at frabede sig adresseløse forsendelser, idet det måtte betragtes som en meget ringe ulempe at smide de forsendelser væk, som man ikke var interesseret i.

Forbrugerombudsmanden har givet udtryk for en tilsvarende opfattelse i 1977 og i forbindelse med senere afgørelser af konkrete sager.

Spørgsmålet har endvidere været forelagt Folketingets Ombudsmand i 1977, hvor en borger klagede over, at P&T ikke ville acceptere et skilt med teksten: "Adresseløse forsendelser modtages ikke". Af ombudsmandens svar til klageren fremgik, at generaldirektoratets opfattelse vedrørende de gældende postregler ikke gav anledning til bemærkninger. Ombudsmanden oplyste endvidere over for klageren, at han efter de regler, der var gældende for Ombudsmandsvirksomheden, ikke fandt at burde henstille til generaldirektoratet at ændre de omtalte postregler.

I januar 1988 fremsatte Socialistisk Folkeparti (SF) forslag til folketingsbeslutning om adresseløse forsendelser. Efter forslaget skulle Folketinget pålægge regeringen at fremsætte lovforslag, som ville gøre det muligt for den private forbruger at frasige sig modtagelsen af adresseløse forsendelser, bortset fra statslige og kommunale publikationer samt lokalaviser.

Regeringen kunne ikke støtte SF's forslag til folketingsbeslutning. Regeringen gav udtryk for den opfattelse, at staten - set ud fra den grundlæggende respekt for retten til fri menings- og informationsudveksling i samfundet - ikke skal fastlægge retningslinier for, hvad de enkelte borgere kan sende til hinanden, ligesom staten ikke bør gå ind i vurderinger af indholdet af de enkelte forsendelser.

Beslutningsforslaget blev ikke færdigbehandlet på grund af folketingsvalget i maj 1988.

Samfundsudviklingen gennem de seneste ti år har imidlertid efter gruppens opfattelse medført, at hensynet til privatlivets fred er tillagt større vægt i denne periode. Tendensen om større beskyttelse af privatlivets fred ses bl.a. i registerlovgivningen.

2. Miljøbeskyttelseshensyn

Miljøbeskyttelseshensyn har ligeledes en højere prioritet nu end for ti år siden. Dette har bl.a. medført en større bevidsthed blandt borgerne omkring forbruget af papir og mulighederne for genanvendelse af papir og affald.

Hensynet til privatlivets fred og miljøbeskyttelseshensyn kunne således tale for, at der blev tillagt borgeren en lovbestemt ret til generelt at frabede sig modtagelsen af adresseløse forsendelser såvel over for private distributører som over for P&T.

3. Udviklingen inden for reklameområdet

Ud fra reaktioner fra borgerne m.m. synes ønsket om at undgå modtagelse af adresseløse forsendelser især at angå egentlige reklamer. Efter gruppens opfattelse står hele reklameområdet over for store gennemgribende forandringer de næste par år.

Reklamer i lokal-radio og TV vil formentlig overtage noget af markedet for adresseløse forsendelser i de kommende år, og direct-mail -markedet for adresserede forsendelser forventes at stige i samme periode, ligeledes på bekostning af markedet for adresseløse forsendelser, som viser en faldende tendens.

Til belysning heraf kan det, hvad angår reklamepotentiallet, oplyses, at lektor, lic.mere. Lars Grønholt og professor, ekon.dr. Flemming Hansen, Handelshøjskolen i København i en rapport vedr. "Reklame i nærradio og lokal-TV: Nogle afsætningsøkonomiske overvejelser" antager, at hovedparten af den lokale reklameomsætning ved tilkomsten af radioreklame vil blive hentet fra tryksagsreklame, distriktsblade og lokale dagblade. Det

kan i den forbindelse oplyses, at den samlede tryksagsreklameannoncering i Danmark i 1983 udgjorde 2.165 mio. kr., hvoraf knap halvdelen skønnes at være af lokal karakter.

Selv om der som nævnt på grund af tendensen om større beskyttelse af privatlivets fred alligevel kunne synes at være et behov for at overveje en ændring af reglerne på nuværende tidspunkt med henblik på at tillægge borgerne en lovbestemt ret til generelt at afvise adresseløse forsendelser og distriktsblade, er det gruppens opfattelse, at hele den forestående forandring af reklameområdet kunne tale for, at der ikke på forhånd sker en indskrænkende lovregulering på et enkelt af de områder, som kan benyttes til formidling af uadresserede reklamer.

4. Kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer

Hvad angår miljøhensyn, som har ligget bag mange af ønskerne om generelt at kunne afvise adresseløse forsendelser, vil det fra den 1. januar 1990 blive lettere for de fleste borgere at komme af med uønskede adresseløse forsendelser.

Fra denne dato skal kommunalbestyrelsen ifølge Bekendtgørelse om kommunale indsamlinger af genanvendelige materialer og produkter fra private husstande nr. 881 af 11. december 1986, § 1, stk. 2, iværksætte indsamlinger af aviser, ugeblade og lignende fra private husstande i bebyggelser, hvor der til stadighed er mere end 2.000 husstande. Af Miljøstyrelsens cirkulære af 9. januar 1987 vedrørende denne bekendtgørelse fremgår s. 2, at ved aviser, ugeblade o.l. forstås f.eks. også adresseløse forsendelser.

Derved vil miljøhensynet i vidt omfang blive tilgodeset.

5. Dansk Postordreforenings synspunkter

Dansk Postordreforening har haft lejlighed til at fremlægge sine synspunkter på et møde med embedsmandsgruppen.

Postordreforeningen fraråder iværksættelsen af enhver ordning,

hvorefter borgerne ville få mulighed for generelt at afvise modtagelsen af adresseløse forsendelser og distriktsblade. Efter foreningens opfattelse ville en sådan ordning påvirke afsætningsmulighederne for erhvervslivet, bl.a. fordi afsenderen af et parti reklamefor sendelser ikke kunne påregne, at forsendelserne blev udleveret til den ønskede målgruppe.

Det er desuden foreningens opfattelse, at hvis muligheden for generel afvisning af adresseløse forsendelser forelå, ville ønsket om at blive fri for disse forsendelser brede sig, så antallet af nej-sigere blev af en størrelsesorden, der kunne tvinge postordreforeningens medlemmer over i andre reklameformer for at få reklamebudskabet ud til den rigtige målgruppe. En sådan udvikling ville være til skade for de mindre forretningsdrivende, som især ønsker at reklamere i lokale områder, og som ikke har økonomisk mulighed for eller interesse i lands- eller landsdelsdækkende reklame. Udviklingen kunne desuden efter foreningens opfattelse komme til at koste arbejdspladser i den grafiske branche.

Foreningen finder, at en afvisningsmulighed giver økonomiske konsekvenser og ressourcospild i form af fejloplag, ligesom man stiller tvivl ved mulighederne for, at distributørerne kan håndtere en sådan ordning efter hensigten.

Postordreforeningen finder ikke, at der med rimelighed kan påberåbes miljøhensyn, idet det danske papir generelt er miljøvenligt.

Særligt hvad angår administrationen af en ordning med generel afvisningsmulighed, har Postordreforeningen udtalt følgende:

"Endelig finder Postordreforeningen det hartad håbløst at skulle administrere en ordning med en form for "NEJ TAK til adresseløse forsendelser"-mærkater på brevkasser og brevsprækker. Man kunne nemlig nemt forestille sig, at borgere med disse "NEJ TAK"-mærkater alligevel gerne ville have f. eks. Menighedsbladet, Tilbud om Kommunal Aftenskoleuddannelse, Orientering om et Byplanforslag om Ensretningen af visse Gader o.s.v. Skulle brevbæreren da i hvert tilfælde bruge tid på at vurdere og

overveje, om netop denne borger turde være interesseret i denne eller hin tryksag ? "

6. Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviseres synspunkter

Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser har haft lejlighed til at fremlægge sine synspunkter på et møde med embedsmandsgruppen.

Landsrepræsentationen fraråder iværksættelsen af enhver ordning, hvorefter borgerne ville få mulighed for generelt at afvise modtagelsen af distriktsblade.

Hvis en sådan mulighed skulle indføres, ville det efter organisationens opfattelse ikke være rimeligt at behandle adresseløse forsendelser og distriktsblade ens. Begrundelsen herfor er, at distriktsbladene ikke kun indeholder reklame, men også har en informationsdel rettet til borgerne i lokalområdet. Distriktsbladene er i vid udstrækning kommunernes organ til underretning af kommunens borgere, f.eks. om lokalplaner, meddelelser fra socialforvaltningen, byrådsmøder m.m.

Nogle informationer har kommunerne pligt til at indrykke i de lokale blade, medens andre informationer er til almindelig orientering for borgerne. Under alle omstændigheder kunne det efter Landsrepræsentationens opfattelse få konsekvenser for kommunerne, hvis der blev indført en adgang til, at borgere generelt kunne afvise modtagelsen af distriktsblade.

7. Hensynet til afbureaukratiserings- og regelsaneringsbestræbelserne

Set på baggrund af afbureaukratiserings- og regelsaneringsbestræbelserne er det endvidere gruppens opfattelse, at ny lovgivning og yderligere regulering på erhvervsområdet ikke ville være ønskværdigt på nuværende tidspunkt, hverken i relation til de private distributører eller til postvæsenet.

Desuden ville kontrollen med overholdelse af en eventuel forbudsregel mod omdeling af adresseløse forsendelser til borgere, der generelt har frabedt sig sådanne forsendelser, være uforholdsmæssig ressourcekrævende for det offentlige.

8. Konklusion efter afvejningen af de forskellige hensyn

Efter afvejningen af de forskellige hensyn er det gruppens opfattelse, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om eventuel indførelse af ny lovgivning med henblik på at give borgerne en lovbestemt ret til generelt at afvise uønskede forsendelser og distriktsblade bør afvente udviklingen 3 - 4 år frem i tiden.

B. Kan et afvisningsønske imødekommes på anden måde end ved en lovbestemt ret for borgeren ?

1. Distributørens ret i stedet for borgerens ret

Gruppen har herefter overvejet, om nogle borgeres ønske om generelt at kunne afvise adresseløse forsendelser og distriktsblade kunne imødekommes på en anden måde end ved at tillægge borgeren en lovbestemt ret herom.

Den bærende ide i disse drøftelser har været, at postvæsenet skulle have en lovhjemlet ret til på opfordring fra en husstand i modtagergruppen at undlade omdeling af disse forsendelser, i stedet for at borgeren fik en lovbestemt ret med en deraf følgende pligt for postvæsenet til at undlade omdeling.

De private distributører har i princippet allerede en ret til på opfordring at undlade omdeling af adresseløse forsendelser, da dette forhold kan indgå i aftalen med afsenderen af forsendelserne.

2. Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder

Synspunktet har været drøftet med Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder, der efter foreningens oplysninger omfatter 90 % af alle private virksomheder inden for omdeling af adresseløse forsendelser og gratis blade. Det er foreningens principielle holdning, at borgerne skal have mulighed for generelt at kunne frasige sig uønskede adresseløse forsendelser og distriktsblade, og at det hverken er i de private distributørers eller deres kunders interesse at omdele materiale, som modtageren på forhånd er negativ indstillet over for at modtage.

Brancheforeningen har samtidig taget klar afstand fra, at borgernes mulighed for at kunne frasige sig uønskede adresseløse forsendelser skulle gøres til en lovbestemt ret, bl.a. med den begrundelse, at problemet formentlig ville kunne løses på en anden og mere smidig måde.

Foreningen er i færd med at udarbejde en kodeks som betingelse for medlemsskab. I denne kodeks ville man i givet fald være indstillet på at indarbejde en bestemmelse om, at skiltning hos den enkelte husstand om, at reklamer frabedes, skal respekteres, og at gentagne forsømmelser på dette punkt ville kunne medføre eksklusion af medlemmet. Det forudsættes i den forbindelse fra de private distributørers side, at der skulle indsættes en bestemmelse i postloven om, at postvæsenet kunne acceptere et sådant skilt, og at der ville blive fastsat nærmere regler for udformning og opsætning af skiltet.

Hvis Brancheforeningens betragtninger skulle realiseres, ville dette indebære en ændring af postloven, medens der ikke skulle ske nogen lovregulering inden for de private distributørers område.

3. Eventuel indsættelse af undtagelsesregel fra postvæsenets befordringspligt i postloven.

En rammebestemmelse i postloven, formuleret som en undtagelsesbestemmelse fra postvæsenets befordringspligt, ville i givet fald kunne kombineres med en bemyndigelse for trafik- og kommu-

nikationsministeren eller postvæsenet til at fastsætte nærmere regler for, på hvilken måde og på hvilke vilkår, husstande/borgere generelt kunne frabede sig adresseløse forsendelser.

Det har været diskuteret, om der eventuelt i disse vilkår kunne indgå, at godkendte "nej-tak-til reklamer-skilte" i videst muligt omfang ville blive accepteret, men at borgeren ingen sanktionsmuligheder har over for postvæsenet, hvis der alligevel undtagelsesvis afleveres adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade på adressestedet.

Såfremt Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder samtidig indsatte en tilsvarende bestemmelse i det planlagte kodeks om at acceptere "nej-tak-til reklamer-skilte", ville der principielt kunne opnås ens vilkår, men ad frivillighedens vej for de private distributører.

Gruppen har noteret sig, at brancheforeningen og postvæsenet er indstillet på at drøfte udformningen af en frivillig ordning for de private distributører med indsættelse af en bestemmelse i brancheforeningens kodeks, sammenkædet med indførelsen af den skitserede ret for postvæsenet til at acceptere skilte om generel afvisning af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade. Gruppen skal i den forbindelse pege på muligheden for i givet fald at tage spørgsmålet om en påkrævet ændring af postloven op i sammenhæng en revision af loven, som ifølge lovprogrammet er planlagt til 1989/90.

C. Omtale af to domme fra Vesttyskland vedrørende omdelingen af uadresserede reklametryksager

Embedsmandsgruppen er bekendt med, at der fornylig er afsagt to domme i Vesttyskland vedrørende omdelingen af reklametryksager, og spørgsmålet om borgernes muligheder for at nægte modtagelse af sådanne reklametryksager.

I dom af 20. december 1988, VI ZR 182/88, afsagt af Bundesgerichtshof i Karlsruhe, var sagsøgte et levnedsmiddelfirma med 50 supermarkeder. Supermarkedsreklamerne blev omdelt af et andet privat firma, der mod betaling påtog sig at omdele uadres-

serede reklameforsendelser.

Sagsøger protesterede mod at få alle disse **supermarkedstilbud** mod sin vilje og havde skrevet til sagsøgte herom. Han forsynede desuden sin brevkasse med en mærkat om, at han ikke ville have reklameforsendelser, men denne mærkat blev ikke respekteret.

Sagen drejede sig bl.a. om, hvorvidt sagsøger havde et krav på, at sagsøgte skulle acceptere hans ønske om generelt at blive fri for at modtage de uadresserede reklameforsendelser fra supermarkedet.

I dom af 11. januar 1989, 3 K 795/88, afsagt af Verwaltungsgericht Stuttgart, var sagsøgte det vesttyske postvæsen (**Deutsche Bundespost**).

Sagsøger havde forgæves anmodet postvæsenet om at undlade aflevering af adresseløse reklameforsendelser til ham. Han havde desuden sat en seddel herom på sin brevkasse.

I afgørelsen fra Verwaltungsgericht Stuttgart omtales postvæsenets befordringspligt efter de vesttyske retsregler set i relation til sagsøgers påstand om krænkelse af ejendomsretten, husfreden m.m.

Resultatet af begge de konkrete sager blev, at det fremsatte udtrykkelige ønske fra borgeren om generelt at blive fri for at modtage adresseløse **reklameforsendelser** måtte respekteres af distributøren (det private distributionsfirma hhv. det vesttyske postvæsen), når visse nærmere betingelser var opfyldt.

Embedsmandsgruppen har ikke set det som sin opgave at udlede egentlige konsekvenser af de to domme eller foretage sammenligninger mellem tysk og dansk ret med hensyn til retsgrundlaget for distribution af adresseløse forsendelser, som er belyst i betænkning nr. 1141 (maj 1988). Gruppen har imidlertid ønsket at gøre opmærksom på disse to domme, som bl.a. kan indgå i drøftelserne mellem Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder og Postvæsenet om eventuel etablering af en frivillig ordning for de private distributører med indsættelse af

en bestemmelse i brancheforeningens kodeks, sammenkædet med indførelsen af en lovhjemlet ret for postvæsenet til at acceptere skilte om generel afvisning af adresseløse forsendelser og distriktsblade.

III. REDEGØRELSE I HOVEDTRÆK FOR DE ØKONOMISKE, PRAKTISKE OG TEKNISKE KONSEKVENSER AF EVENTUELLE ÆNDRINGER I DE GÆLDENDE REGLER FOR DISTRIBUTION AF ADRESSELØSE FORSENDELSER

1. Generel vurdering af antallet af nej-sigere

Gruppen har indhentet oplysninger for at forsøge at få et overblik over, hvor stort et antal husstande der ville afvise at modtage adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade (gratis blade), hvis reglerne blev ændret, så en sådan generel nægtelse var mulig.

Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder er af den opfattelse, at antallet af borgere, der reelt ikke ønsker at modtage adresseløse forsendelser og gratis blade, er forsvindende lille. Foreningen skønner, at antallet maksimalt udgør 1/2 procent af husstandene, og dette skøn er baseret på erfaringer gennem det daglige arbejde.

Markedskontoret i Generaldirektoratet for **P&T** deler denne opfattelse, idet synspunktet er, at afvisningsprocenten ville ligge et sted mellem 1/2 og 1 procent.

En undersøgelse, som Observa foretog i november 1987 for Morgenavisen Jyllands-Posten, viser imidlertid andre tendenser.

Analysen omfatter danske familiers holdninger til uopfordret modtagelse af gratis lokalaviser, rene tilbudsaviser fra den lokale detailhandel samt andre reklametryksager, kataloger, brochurer m.v.

Resultaterne kan sammenlignes med en tilsvarende analyse fra 1983 og viser en voksende negativ tendens over for de nævnte tryksager.

I november 1987 kastede 13 % tilbudsaviserne ulæste væk mod 7 % i 1983, ligesom 39 % helst ville være fri for at modtage tilbudsaviserne mod 29 % i 1983.

For så vidt angår øvrige reklamer, tryksager, kataloger, brochurer og lignende blev 24 % kastet ulæst væk i 1987 mod 16 % i 1983, og hele 58 % ville helst være fri.

88 % er stort set glade for at få lokalaviserne mod 90 % i 1983 og 8 % vil helst være fri mod 6 % i 1983.

Oplysningerne fra undersøgelsen i november 1987 er medtaget i embedmandsgruppens rapport efter Observas særlige tilladelse.

Bl.a. på baggrund af Observas undersøgelse i 1987 må det efter gruppens opfattelse formodes, at antallet af husstande, der ville afvise at modtage adresseløse forsendelser, ville være større end de af de private distributører anslåede 0,5 procent af husstandene.

Denne formodning understøttes af en senere undersøgelse foretaget af Gallup Instituttet og offentliggjort i Berlingske Tiden-
de den 23. januar 1989.

Antallet ville efter gruppens opfattelse afhænge af forskellige forhold, bl.a. hvor let det ville være at blive fri for disse forsendelser, og om der ville blive givet mulighed for at vælge de egentlige reklamer fra og stadig få lokalaviserne.

Gruppen har endvidere set på oplysninger fra lande, som har oversigter over personer, der vil være fri for at modtage uønsket direct-mail (adresserede reklamer). Oplysningerne findes i "SPE (Services Postaux Europeans) Service Guide to European Direct Mail 1988. Antallet er ikke særlig stort:

- Tyskland 60.000 personer eller 0,7 % af alle husstande
- Finland 2.700 husstande, ca. 0,1 %

- Sverige 30.000 navne, ca. 0,9 %
- Schweiz 12.000 navne, ca. 0,4 %
- Storbritannien 125.000 navne, ca. 0,6 %

Hvis det formodedes, at antallet i Danmark ville ligge på nogenlunde samme niveau, også for adresseløse forsendelser og gratis blade, ville 1 % af husstandene i Danmark svare til 26.000 afleveringssteder. Der er ca. 8.000 postomdelingsdistrikter i Danmark, og dette ville efter den opstillede formodning betyde, at der på det enkelte omdelingsdistrikt i gennemsnit ville være 3-4 husstande, der ønskede generelt at blive fri for at modtage adresseløse forsendelser. Det må dog påregnes, at en sådan gennemsnitsbetragtning ikke med relevans kan gøres gældende, idet antallet af nej-sigere kan være mere koncentreret på enkeltområder.

Konklusionen er, at gruppen finder det vanskeligt på det foreliggende tilgængelige grundlag at vurdere, hvor mange husstande, der i givet fald ville afvise generelt at modtage **adresseløse** forsendelser og summarisk anmeldte blade ("gratis blade"). Antallet må imidlertid antages at være i en sådan størrelsesorden, at det vil have visse økonomiske og praktiske konsekvenser for såvel de private distributører som **P&T**.

2. POSTLOVEN

a. Indledning

Den generelle vurdering er, at en ændring af postloven, således at der blev mulighed for generelt at afvise modtagelsen af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade, ville betyde færre indtægter, men øgede udgifter for postvæsenet.

Gruppen har drøftet forskellige muligheder med hensyn til, hvad en ændringsregel kunne omfatte.

Den yderste konsekvens ville være at give modtageren fri valgmulighed med hensyn til, hvilke adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade der ønskedes udbragt af postvæsenet.

En sådan regel betragter gruppen ikke som realistisk. Den ville være helt uoverskuelig at administrere.

Gruppen har desuden været inde på muligheden for, at en borger kun burde kunne blive fritaget for generelt at modtage adresseløse forsendelser ved at acceptere, at der slet ikke blev bragt postforsendelser ud til dette afleveringssted, d.v.s heller ikke adresserede forsendelser.

Denne regel kunne administreres af P&T, men betragtes ligeledes som urealistisk og i øvrigt mere vidtgående, end formålet tilsiger.

En sådan regel ville endvidere stride mod det almindelige retsprincip i aftalelovens § 3, hvorefter en afsender må kunne påregne, at alle adresserede forsendelser bliver bragt ud af postvæsenet. Forudsætningen i aftaleloven er f.eks., at når et brev er nedlagt i adressatens brevkasse, betragtes brevet som "kommet frem", jf. dette udtryk i loven, hvortil der knytter sig særlige retsvirkninger.

Gruppen har endvidere set på muligheden for at anvende edb hos P&T i forbindelse med administration af en eventuel ændringsregel i postloven.

I gruppens arbejdsmateriale er på trafik- og kommunikationsministerens opfordring indgået et spørgsmål af 22. december 1988 fra folketingsmedlem Birthe Hansen (SF) til ministeren om, hvorvidt der ved indførelse af edb hos P&T ville være mulighed for at give adressater, der frabeder sig reklametryksager, en mulighed for at få dette markeret og på den måde få løst noget, der for disse mennesker er et dagligt irritationsmoment.

Såfremt der eventuelt senere indføres en adgang til, at husstande generelt kan frabede sig adresseløse forsendelser omdelt af Postvæsenet, ville navnene på disse husstande kunne indkodes på edb til udskrivning af lister til brug for omdeleren. En sådan liste ville imidlertid ikke have virkning for forsendelser omdelt af de private distributører, og de edb-udskrevne lister kunne i forbindelse med skilte på adressestedet give dobbelt administration for omdelingspersonalet og dermed øgede udgifter

til omdelingen.

Embedsmandsgruppen vurderer, at der i givet fald ville være mulighed for at anvende edb som hjælpemiddel hos såvel P&T som de private distributører i det omfang, en sådan anvendelse kunne være hensigtsmæssig.

Efter gruppens opfattelse bør det imidlertid være P&T eller den enkelte private distributør, der selv skal afgøre, om anvendelsen af edb kan medføre en sådan effektivisering af arbejdsgange og -metoder, at dette hjælpemiddel ønskes benyttet i forbindelse med distributionen af adresseløse forsendelser. I bekræftende fald ville det efter gruppens opfattelse være muligt hos de enkelte distributører at oprette registre i overensstemmelse med reglerne i registerlovgivningen.

b. Enten adresseløse forsendelser eller summarisk anmeldte blade

Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser er af den opfattelse, at hvis der skal indføres en adgang for enkelte borgere til at kunne afvise adresseløse forsendelser og distriktsblade, bør ordningen udformes således, at der er adgang til at bevare modtagelsen af det lokale distriktsblad, uanset at man ikke ønsker at modtage adresseløse forsendelser i øvrigt.

P&T har en opdeling i adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade. Portoer er forskellige, og P&T ville have mulighed for at foretage en adskillelse i forbindelse med generel afvisning af en af disse forsendelsesarter.

Hvis to forsendelsesarter, der begge principielt skal **hustandsomdeles**, skulle behandles forskelligt under postomdelingen, ville det imidlertid give øgede administrationsomkostninger og større usikkerhed i forbindelse med aflevering af post på adressestedet.

Hertil kommer, at ugeaviser/distriktsblade behandles som andre adresseløse forsendelser af private distributører.

Gruppen kan derfor ikke anbefale denne løsning.

c. Adresseløss forsendelser + summarisk anmeldte blade

Da ugeaviser/distriktsblade behandles som andre adresseløse forsendelser af private distributører, er det gruppens opfattelse, at en eventuel ændringsregel til postloven vedr. generel afvisning bør omfatte både adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade.

De økonomiske konsekvenser

Som tidligere omtalt finder gruppen det vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere, hvor stort et antal husstande, der i givet fald ville benytte sig af muligheden for generelt at afvise **modtagelsen** af adresseløse forsendelser og gratis blade.

1 % af husstandene i Danmark svarer til 26.000 afleveringssteder. Hvis de **26.000** husstande ikke skal medregnes i husstandstallet for adresseløse forsendelser, vil ordningen i mistede indtægter betyde et tab på ca. 2 mio. kr. på årsbasis.

Ses der på tendensen i Observas undersøgelse fra november 1987, og det anslåede antal nej-sigere f.eks. ansættes til 5 - 10 % af husstandene, måtte det antages, at dette ville betyde en indtægtsnedgang for **P&T** på ca. 10 - 20 mio kr. på årsbasis.

Indtægtsnedgangen ville ikke kunne opvejes af en tilsvarende nedgang i omkostningerne. Årsagen hertil er det merarbejde, der ville blive påført P&T til administration af en ordning med generel nægtelse.

Afsendere af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade skulle gøres bekendt med muligheden for, at modtagere generelt kunne afvise sådanne forsendelser. Dette kunne ske gennem Postens håndbøger "Adresseløse forsendelser" og "Aviser og blade med posten". Brancheorganisationer kunne evt. orienteres særskilt. Orientering af afsendere ville således kunne ske uden væsentlige omkostninger for postvæsenet.

De praktiske konsekvenser

Ordningen ville kunne administreres på grundlag af et godkendt skilt på døren/brevkassen ved afleveringsstedet, eventuel sammen med en underskrevet erklæring fra kunden.

Hvis muligheden for generel afvisning udformes som en undtagelsesbestemmelse i postloven fra befordringspligten, således at postvæsenet fik ret til på direkte opfordring at undlade omdeling af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade, er det gruppens opfattelse, at det ville være tilstrækkeligt med opsætning af et godkendt skilt på adressestedet.

Såfremt der ville blive tale om en lovbestemt ret for borgeren med deraf følgende mulighed for at håndhæve retten, er det gruppens opfattelse, at der måtte træffes flere foranstaltninger med hensyn til afvisningens form for at undgå tvistigheder om, hvorvidt postvæsenet i konkrete situationer har overholdt pligten til ikke at aflevere sådanne uønskede forsendelser.

En praktisk konsekvens ville desuden være, at hvis afleveringsstederne skal behandles forskelligt af omdelingspersonalet, vil der være en vis risiko for mindre driftssikkerhed og dermed dårligere kvalitet i postbesørgelsen.

Det vil formentlig endvidere være nødvendigt for **P&T** at udarbejde to husstandsopgørelser: en der omfatter samtlige husstande, og en der oplyser, hvor mange husstande der omdeles adresseløse forsendelser til.

De tekniske konsekvenser

Regler for skiltets hhv. mærkatets udformning, ophængning, farve, materiale m.m. skal fastsættes og bekendtgøres for postvæsenets kunder.

Skal skiltet for så vidt angår private distributører indgå i bedømmelsen af, hvorvidt der foreligger et strafbart forhold, opstår der en række spørgsmål, som må overvejes nærmere, f.eks. om der bør gives regler om skiltets udformning og opsætning.

De juridiske konsekvenser for andre offentlige myndigheder

Efter gruppens opfattelse kan denne løsning medføre konsekvenser i relation til afsnit III i rapporten vedr. klarlægning af de lovgivningsmæssige forhold. Afsnittet vedrører opfyldelse af en lovhjemlet underretningspligt ved anvendelse af adresseløse forsendelser omdelt gennem postvæsenet.

De nævnte lovbestemmelser taler ganske vist om "afgivelse til postvæsenet", men forudsætningsgrundlaget ville være et andet, end da de pågældende love blev vedtaget.

Desuden kan det give konsekvenser for kommunale myndigheder, i det omfang myndighederne opfylder deres forpligtelse til at informere borgerne gennem meddelelser i de lokale distriktsblade.

d. Adresseløse forsendelser + summarisk anmeldte blade afsendt af andre end offentlige myndigheder

Ved denne løsningsmulighed bliver der ingen konsekvenser for de love, der indeholder en bestemmelse om, at en offentlig myndighed har opfyldt sin underretningspligt over for borgere m.m. ved fremsendelse af adresseløse forsendelser gennem postvæsenet.

De økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser er i alt væsentligt som beskrevet under pkt. c under forudsætning af, at forsendelserne fra offentlige myndigheder klart ville være mærkede, så de adskilte sig fra andre adresseløse forsendelser.

Udover disse konsekvenser ville en gennemførelse af denne ordning indebære:

at der er behov for en definition på, hvad der forstås ved en offentlig myndighed,

at der kan opstå tvivlstilfælde, hvor offentlige myndigheder udøver erhvervsvirksomhed i konkurrence med private,

at en instans skal afgøre eventuelle tvivlstilfælde,

at forsendelser fra offentlige myndigheder skal mærkes med særligt logo el. lign.

at risikoen for fejl vil være større, fordi adresseløse forsendelser fra offentlige myndigheder skal afleveres, selv om der er opsat et skilt på adressestedet om generel afvisning af adresseløse forsendelser.

Gruppen kan ikke anbefale denne løsning på grund af de nævnte konsekvenser.

3. DE PRIVATE DISTRIBUTØRER

De økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser af eventuelle ændringer i de gældende regler for distribution af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade ("gratis blade") har været drøftet med Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder, der som nævnt omfatter 90 % af alle private virksomheder inden for omdeling af adresseløse forsendelser og gratis blade.

Brancheforeningen har skønnet, at antallet af borgere, der reelt ikke ønsker at modtage adresseløse forsendelser og gratis blade, maksimalt udgør 1/2 % af husstandene.

Det er foreningens opfattelse, at der ikke kan gives den enkelte modtager valgmulighed med hensyn til, hvilke adresseløse forsendelser og gratis blade, der skal omdeles, ligesom der ej heller kan skelnes mellem adresseløse forsendelser og gratis blade. Skal der gives borgeren mulighed for at kunne frasige sig uadresserede forsendelser, må det være "et enten eller".

Brancheforeningen har under drøftelserne været inde på spørgsmålet om eventuelt at holde adresseløse forsendelser fra offentlige myndigheder uden for en eventuel ordning om generel afvisning af uadresserede forsendelser.

Efter foreningens opfattelse ville det næppe få nogen særlig

økonomisk betydning for de private distributører, hvis et nej-tak-skilt skulle accepteres, da der tages betaling for et samlet parti hos afsenderen. De praktiske konsekvenser i forbindelse med omdelingen forventes heller ikke at blive store med den skønnede afvisningsprocent, og under forudsætning af at afvisning kun kan ske ved opsætning af et skilt (ingen skriftlig erklæring). Budkorpset ville i givet fald få besked på at respektere de opsatte skilte.

Brancheforeningens brev af 8.9.1988, som var oplæg til drøftelserne på mødet med embedsmandsgruppen, og referat fra mødet den 21. september 1988 vedlægges som bilag 1 og 2.

4. MARKEDSFØRINGSLOVEN

Såfremt der skulle ske lovændring med henblik på at give borgerne en ret til generelt at frabede sig adresseløse forsendelser og "gratis blade", med en deraf følgende pligt for distributører til at acceptere borgernes ret, er der behov for en ændringsregel i markedsføringsloven i form af et forbud indsat i kapitel 2. Forbudet ville medføre, at også de private distributører havde pligt til at respektere et ønske om generel afvisning af adresseløse forsendelser. Administration og kontrol i forbindelse med et forbud måtte imidlertid forventes at føre til forbrug af uforholdsmæssigt store offentlige ressourcer til at påse overholdelsen af regler om private distributører, behandle klagesager over manglende overholdelse af reglerne samt sanktionere dette.

Som det tidligere er nævnt i rapporten, er embedsmandsgruppen imidlertid af den opfattelse, at hverken markedsføringsloven eller postloven bør ændres på nuværende tidspunkt med henblik på at give borgerne en ret til generelt at afvise adresseløse forsendelser og distriktsblade. En endelig stillingtagen til spørgsmålet om eventuel indførelse af ny lovgivning på dette område bør efter gruppens opfattelse afvente udviklingen 3-4 år frem i tiden.

Hvis det eventuelt i forbindelse med den bebudede revision af postloven vedtages at indsætte en undtagelsesbestemmelse fra

befordringspligten, således at postvæsenet kan få samme ret som de private distributører til på direkte opfordring at undlade omdeling af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade, er det gruppens opfattelse, at der ikke umiddelbart er behov for en forbudsbestemmelse i markedsføringsloven.

5. FORHOLDET TIL EF-RET

Gruppen har vurderet, om indførelsen i dansk ret af en regel, hvorefter der ville blive mulighed for generelt at afvise modtagelsen af adresseløse forsendelser og distriktsblade, kunne være i strid med gældende EF-regler.

Det er specielt EF-traktatens art. 30, forbudet mod ikke-afgiftsmæssige handelshindringer, og art. 85, 86 og 92, konkurrencereglerne, der har været overvejet.

Enhver type nationale regler kan i princippet udgøre handelshindringer i art. 30's forstand, men der kan kun være tale om overtrædelse af forbudet, hvis den nationale regel hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne. Det er ikke tilfældet i den foreliggende situation.

Bestemmelserne i art. 85, 86 og 92 skal inden for fællesmarkedet hindre konkurrenceforvridning som følge af virksomhedernes indbyrdes aftaler og deres misbrug af dominerende stillinger eller som følge af staternes støtte af nationale virksomheder.

Efter gruppens opfattelse ville en generel afvisningsmulighed i dansk ret ikke være i strid med konkurrencereglerne. P&T har ingen eneret på distributionen af adresseløse forsendelser og distriktsblade. Der er fri konkurrence på området.

Konklusionen er, at der ikke er noget i EF-retten, som forhindrer en regulering på dette område i dansk ret, blot udenlandske afsendere og distributører i givet fald bliver behandlet på samme måde som de danske borgere.

IV. KONKLUSION

Embedsmandsgruppen har vurderet behovet for eventuelt at indføre en adgang til generelt at afvise adresseløse forsendelser og distriktsblade med udgangspunkt i to forskellige muligheder. Det ene udgangspunkt er, at der skulle være en lovbestemt ret for den enkelte borger, og det andet udgangspunkt er, at der skulle være en ret for den enkelte distributør til at imødekomme ønsker om generel afvisning.

Da et grundlæggende spørgsmål er, om hensynet til privatlivets fred berøres ved afleveringen af eventuelle uønskede adresseløse forsendelser, har gruppen fundet det naturligt først at se på behovet for eventuelle ændringer i form af en lovbestemt ret for den enkelte borger.

Samfundsudviklingen igennem de seneste ti år har efter gruppens opfattelse medført, at hensynet til privatlivets fred er tillagt større vægt i denne periode, hvilket bl.a. kan ses i registerlovgivningen.

Miljøbeskyttelseshensyn, som har ligget bag mange af ønskerne om generelt at kunne afvise adresseløse forsendelser, har desuden fået en højere prioritet end for ti år siden.

Denne udvikling med hensyn til privatlivets fred og miljøbeskyttelse kunne tale for, at der blev tillagt borgerne en lovbestemt ret til generelt at frabede sig modtagelsen af adresseløse forsendelser såvel over for private distributører som over for postvæsenet.

Der er imidlertid efter gruppens opfattelse flere forhold, der taler imod at give den enkelte borger en sådan ret på nuværende tidspunkt.

Hele reklameområdet står over for gennemgribende forandringer de næste par år på grund af indførelsen af reklamer i lokalradio og TV. Der forventes en stigning i direct-mail-markedet samt en nedgang i antallet af adresseløse forsendelser. Desuden vil det fra den 1. januar 1990 blive lettere for de fleste bor-

gere at komme af med uønskede adresseløse forsendelser og distriktsblade til genanvendelsesbrug, og derved vil miljøhensynet i vidt omfang blive tilgodeset.

Såfremt der skulle tillægges den enkelte borger en lovbestemt ret til generelt at afvise modtagelsen af uønskede adresseløse forsendelser og distriktsblade, ville det medføre en pligt for såvel postvæsenet som de private distributører til at acceptere borgerens ret. I så fald ville der være behov for en hjemmel i postloven til at undlade omdelingen, og behov for en ændringsregel til markedsføringsloven i form af et forbud indsat i kapitel 2. Administration og kontrol i forbindelse med et forbud måtte forventes at føre til forbrug af uforholdsmæssigt store offentlige ressourcer til at påse overholdelsen af regler om private distributører, behandle klagesager over manglende overholdelse af reglerne samt sanktionere dette.

På baggrund af **afbureaukratiserings-** og **regelsaneringsbestræbelserne** er det endvidere gruppens opfattelse, at ny lovgivning og yderligere regulering på dette område ikke ville være ønskværdigt på nuværende tidspunkt, hverken i relation til de private distributører eller til postvæsenet.

Embedsmandsgruppen er herefter af den opfattelse, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet om eventuel indførelse af ny lovgivning med henblik på at give borgerne en lovbestemt ret til generelt at afvise uønskede adresseløse forsendelser og distriktsblade, bør afvente udviklingen 3-4 år frem i tiden.

Gruppen har desuden overvejet muligheden for at kunne imødekomme et afvisningsønske på anden måde end ved at tillægge borgeren en lovbestemt ret med deraf følgende forbudslovgivning.

Udgangspunktet i disse overvejelser har været, at postvæsenet skulle have en ret til på direkte opfordring fra en husstand i modtagergruppen at undlade omdeling af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade til denne husstand. Dette kunne efter gruppens opfattelse ske ved indsættelse af en ny bestemmelse i postloven, formuleret som en undtagelsesregel fra postvæsenets befordringspligt.

De private distributører har i princippet allerede en sådan ret, da dette forhold kan indgå i aftalen med afsenderen af forsendelserne.

Desuden har Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder oplyst over for embedsmandsgruppen, at foreningen er i færd med at udarbejde en kodeks for private distributører som betingelse for medlemskab af foreningen. I denne kodeks ville foreningen i givet fald være indstillet på at indarbejde en bestemmelse om, at skiltning om afvisning af reklamer hos den enkelte husstand skal respekteres.

Såfremt både postvæsenet og de private distributører havde en ret til at acceptere en sådan skiltning og var indstillet på at respektere skiltningen i størst muligt omfang, ville der principielt kunne opnås ens vilkår for postvæsenet og de private distributører uden indførelse af forbudslovgivning.

Samtidig ville ønsket fra nogle husstande om generelt at kunne afvise modtagelsen af adresseløse forsendelser og distriktsblade kunne imødekommes, selv om borgerne ikke selv fik tillagt en lovbestemt ret derom.

Efter gruppens opfattelse bør der i givet fald kun gives adgang til en generel afvisning af alle adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade (distriktsblade). Postvæsenet og de private distributører er enige om, at en sådan ordning ville kunne administreres på grundlag af et godkendt skilt opsat på døren/brevkassen ved afleveringsstedet.

Det frarådes at give borgerne mulighed for at vælge mellem de forskellige kategorier af uadresserede forsendelser. Enhver anden ordning end den foreslåede, hvorefter borgeren må vælge mellem at få alle adresseløse forsendelser og distriktsblade, eller slet ikke få nogle af disse forsendelser, ville efter gruppens opfattelse blive dyrere og bureaukratisk at administrere.

Embedsmandsgruppen har noteret sig, at Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder og postvæsenet er indstillet på at drøfte udformningen af en frivillig ordning for de priva-

te distributører med indsættelse af en bestemmelse i branche-foreningens kodeks, sammenkædet med indførelsen af en lovhjemlet ret for postvæsenet til at acceptere skilte om generel afvisning af adresseløse forsendelser og distriktsblade. Gruppen skal i den forbindelse pege på muligheden for i givet fald at tage spørgsmålet om en påkrævet ændring af postloven op i sammenhæng med en revision af loven, som ifølge lovprogrammet er planlagt til 1989/90.

Palle Juliussen
Palle Juliussen
(formand)

Asger Lund-Sørensen
Asger Lund-Sørensen

Birgit Kleis
Birgit Kleis

Vincentia Meisling
Vincentia Meisling

Inger Jensen
Inger Jensen
(sekretær)

Bilag 1

Brancheforeningen

af Danske Distributionsvirksomheder

Trafik- og Kommunikationsministeriet
 Generaldirektoratet for P&T
 Tietgensgade 37.2
 1530 København V.

08.09.88

Til Embedsmandsgruppen vedr.

adresseløse forsendelser m.v.

Vedr.: borgernes adgang til at afvise modtagelse af adresse-
løse forsendelser til husstanden.

vi har med glæde modtaget embedsmandsgruppens opfordring ved brev af 18. August 1988 om at lade private **distributørers** synspunkter indgå i gruppens arbejde omkring ovennævnte emne.

Vi skal indledningsvis ferst bekræfte vor telefoniske aftale om vor deltagelse i mødet i **Generaldirektoratet** den 21. September 1988 kl. 11.00.

Med Deres brev af 18/fl fulgte Betænkning nr. 1141 udarbejdet af **Embedsmandsgruppen** samt et koncentrat heraf benævnt "Oplæg", dateret august 1988.

Som ønsket af **embedsmandsgruppen** skal vi i det **efterfølgende** fremkomme med foreningens skriftlige bemærkninger inden mødet.

Brancheforeningens bemærkninger.

Vi har gennemgået Betænkning nr. 1141.

Betænkningen indeholder en analyse af problemstillingen og en række **delkonklusioner**.

De områder af analysen som vedrører vort interesseområde, finder vi i hovedsagen er grundigt og rimeligt belyst, ligesom vi er enige i flertallet af de dragne **konklusioner**.

I vore følgende bemærkninger vil vi derfor i hovedsagen kun fremkomme med oplysninger og synspunkter på områder, hvor vi mener vi kan **supplere** betænkningen, **fulgt** af forslag til løsning af problemet i den udstrækning det berører de private **distributionsvirksomheder**.

Brancheforeningen



af Danske Distributionsvirksomheder

2.

Vore hovedsynspunkter.

Det er Brancheforeningens principielle holdning, at borgerne skal have mulighed for generelt at kunne frasige sig uønskede adresselese forsendelser.

Vi finder, at det **hverken** er i vor eller i vore kunders (afsenderes) interesse at omdele materiale, som modtageren på forhånd er negativ indstillet overfor at modtage.

Men, vi tager klar afstand fra at borgernes mulighed for at kunne frasige sig uønskede forsendelser **gøres** til en **lovbestemt ret**.

En **sådan lovbestemt ret** vil få uoverskuelige praktiske og administrative konsekvenser. Endvidere finder vi, at en kriminalisering af området vil være at skyde langt over målet, og desuden unødvendig i og med vi mener problemet kan løses på en anden og mere smidig måde.

I lighed med **embedsmandsgruppen**, er det vort synspunkt at der ikke kan gives den enkelte modtager valgmulighed med hensyn til hvilke adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade, (i det følgende kaldet: gratis blade), der skal omdeles. Ligesom der ej heller kan skelnes mellem adresseløse forsendelser og gratis blade. Forholdet må være således, at skal der gives borgeren mulighed for at kunne frasige sig uadresserede forsendelser, må det være "et enten eller".

Såfremt der indføres ændrede **lovbestemmelser** på området, er det Brancheforeningens krav, at disse ikke vil ændre konkurrenceforholdet mellem private **distributionsvirksomheder** og P8.T til ugunst for de private. Dette hverken i forhold til modtagerne eller til afsenderne.

Øvrige bemærkninger.

Adresseløse forsendelser og gratis blade er gratis for modtageren, idet afsenderen afholder samtlige **omkostninger**. Det relativt store antal af både forsendelser og blade tilsiger entydigt alene gennem deres vedvarende **tilstedeværelse**, at modtagerne bade læser og bruger dem som **inspirations-** og **oplysningskilde** til at foretage indkøb og andre **dispositioner** efter. Var dette ikke tilfældet, ville afsenderne naturligvis ophøre med denne henvendelse sform.

Brancheforeningen

af Danske Distributionsvirksomheder

3.

Set i relation til andre **henvendelsesformer**, som f.eks. gennem **dag-** uge- måned- og fagblade, butiksreklame m.v., er de **adres- seløse/gratis** blade, målt efter anvendte beløb, klart blandt de 2-3 mest betydende **kommunikations** formidlere i Danmark.

Gennem vort daglige arbejde ved vi at antallet af borgere, der reelt ikke **ønsker** at **modtage** adresseløse forsendelser og gratis blade, er forsvindende lille. Vi skønner, at antallet maksimalt **udgør** 1/2 1 af husstandene.

På denne baggrund finder vi det ikke rimeligt, at der iværk- sættes lovgivningsmæssige initiativer på området.

Endvidere har vi erfaring for, at begrebet adresselese forsen- delser **generelt** opfattes alt for **snævert** af modtagerne, her- under også af kritikerne af disse forsendelser.

Vort forslag. P8.T.

For at imødekomme de borgere, der ønsker at blive fritaget for generelt at modtage adresseløse forsendelser og gratis blade, ændres postloven således, at der indrømmes Postvæsenet ret til, på opfordring fra modtageren, at undlade omdeling af disse for- sendelser til den pågældende modtager.

Opfordringen fra modtageren skal alene **kunne** gives ved opsæt- ning af et af P8.T og Brancheforeningen godkendt skilt på en foreskrevet plads.

Postvæsenet skal således have ret til, men ikke pligt til at undlade omdelingen af **forsendelserne**.

I **overensstemmelse** hermed skal der naturligvis indarbejdes en regel herom i reglementet for brevbærere.

Vort forslag. Brancheforeningen.

Brancheforeningen er i færd med at udarbejde en kodeks som be- tingelse for medlemskab. I denne kodeks indarbejdes en bestem- melse om, at ovennævnte skiltning skal respekteres. Gentagne forsømmelser på dette punkt vil således kunne medføre **eksklu- sion** af medlemmet.

Generelt om vort forslag.

En imødekommelse af borgernes ønsker som foreslået af os, vil i al væsentlighed kunne overholdes af såvel **P&T** som de private **virksomheder**, og vi vil derved have fjernet et stort irritati- onsmoment hos det lille antal borgere, det trods alt drejer sig om.

Ved at etablere ordningen som en selvpålagt "pligt" undgår vi en lovgivnings regoristiske og **sanktionskrævende** former.

Brancheforeningen



af Danske Distributionsvirksomheder

Endvidere mener vi, at det ikke er nødvendigt hverken for P&T eller de private at ændre **administrative** eller praktiske rutiner nævneværdigt, sålænge antallet af afvisere er så beskedent, som vi **antager**.

Til slut skal vi blot oplyse, at Brancheforeningen af Danske **Distributionsvirksomheder** omfatter 90 7. af alle private virksomheder indenfor omdeling af adresselose forsendelser og gratis blade, og at vi målt efter antallet af forsendelser dækker ca. 98 1 af de privatomdelte enheder.

Med venlig hilsen
BRANCHEFORENINGEN

R. Bunck

Generaldirektoratet for P&T

Embedsmandsgruppen vedr.
adresseløse forsendelser m.v.
den 28. september 1988

Referat fra mødet mellem Brancheforeningen af Danske Distribu-
tionsvirksomheder og Embedsmandsgruppen vedr. adresseløse for-
sendelser m.v. den 21. september 1988

Deltagere:

Brancheforeningen: Richard Bunck, formand
Søren Avnsholm
Palner Jensen
Advokat Ole Borch

Generaldirektoratet for P&T: Salgs- og marketingschef Oluf Raldorf

Embedsmandsgruppen: Afdch. Palle Juliussen, Generaldirekto-
ratet for P&T, formand
Fm. Birgit Kleis, Justitsministeriet
Fm. Annette Michaelis, Industriministeriet
Fm. Inger Jensen, Generaldirektoratet for
P&T, sekretær

Palle Juliussen bød velkommen og takkede Brancheforeningen af Dan-
ske Distributionsvirksomheder for brevet af 8. september d.å. og
for den konstruktive måde, sagen var blevet behandlet på.

Richard Bunck takkede for, at foreningen fik lejlighed til at
fremføre sine synspunkter over for embedsmandsgruppen og oplyste,
at advokat Ole Borch på foreningens vegne havde formuleret et
forslag til ændring af postloven som en fortsættelse til forenin-
gens forslag i brevet af 8. september d.å. Forslaget blev udleve-
ret til mødedeltagerne.

Palle Juliussen oplyste, at embedsmandsgruppens medlemmer havde
drøftet brancheforeningens synspunkter. Gruppen var enig i, at det
kunne være rimeligt at give borgerne mulighed for generelt at kun-

ne frasige sig uønskede adresseløse forsendelser, men at det ikke var tiden til indførelse af en lovbestemt ordning med forbudsregulering m.m. Gruppen havde endvidere noteret sig, at brancheforeningen er enig i, at hvis der skal gives borgeren mulighed for at kunne frasige sig uadresserede forsendelser, må det gælde alle uadresserede forsendelser, d.v.s. både adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade ("gratis blade").

I brevet af 8.9.1988 har brancheforeningen skønnet, at antallet af borgere, der reelt ikke ønsker at modtage adresseløse forsendelser og gratis blade, maksimalt ville udgøre 1/2 % af husstandene. Efter Observa-undersøgelsen fra november 1987, som bl.a. blev omtalt i Jyllands-Posten den 17. december 1987, ville afvisningsprocenten tilsyneladende blive noget højere. Palle Juliussen ville derfor gerne høre, på hvilket grundlag brancheforeningen var kommet frem til den halve procent.

Brancheforeningen svarede hertil, at skønnet på den halve procent var baseret dels på erfaringerne fra det daglige arbejde, dels på holdningsmæssige undersøgelser, som foreningen har foretaget. Gallup Markedsanalyse A/S har bl.a. foretaget en undersøgelse for Forbruger-Kontakt i 1987 om husstandsomdelte tryksager. Publikationen om undersøgelsen blev udleveret til embedsmandsgruppen.

Salgs- og marketingschef Oluf Raldorf fra **P&T** oplyste, at han var enig i de fleste af brancheforeningens synspunkter. Kunderne bør principielt have en mulighed for at sige nej-tak til uønskede adresseløse forsendelser, men Raldorf pointerede, at der efter hans opfattelse skal sikres ens regler for de private og for postvæsenet.

Raldorf nævnte endvidere, at han var enig i, at en mulighed for generel afvisning skulle være et enten-eller. En ordning, hvor borgerne f.eks. kunne vælge at få lokalaviser, som mange gerne ville have ifølge Observa-undersøgelsen, men ikke andre uadresserede forsendelser, ville ikke kunne administreres forsvarligt.

Efter Raldorfs opfattelse ville afvisningsprocenten ligge et sted mellem 1/2 og 1 procent.

Palle Juliussen spurgte, om brancheforeningen kunne oplyse noget

om de praktiske og økonomiske konsekvenser for de private distributører, hvis muligheden for generel afvisning af adresseløse forsendelser indføres.

Brancheforeningen oplyste, at økonomisk ville det næppe få nogen betydning, da der tages betaling for et samlet parti. De praktiske konsekvenser i forbindelse med omdelingen forventedes heller ikke at blive store med den skønnede afvisningsprocent. Budkorpset ville få besked på at respektere de opsatte skilte.

Palle Juliussen redegjorde herefter kort for det arbejde, embedsmandsgruppen var i gang med i forbindelse med vurderingen af behovet for eventuelle ændringer af reglerne.

Han nævnte, at i gruppens overvejelser indgik, at hensynet til privatlivets fred og miljøhensyn kunne tale for en ændring af reglerne nu, men afbureaukratiserings- og regelsaneringsbestræbelserne samt det forhold, at der måtte forventes store forandringer på reklameområdet de næstfølgende år, talte mod en ny lovgivning på nuværende tidspunkt.

Hvad angik miljøhensyn, som har ligget bag mange af ønskerne om at frabede sig adresseløse forsendelser, oplyste Palle Juliussen, at det fra den 1. januar 1990 ville blive lettere for de fleste at komme af med uønskede adresseløse forsendelser med henblik på genbrug på grund af den kommunale indsamlingspligt.

De nævnte forhold talte efter gruppens opfattelse for at afvente udviklingen nogle år inden en stillingtagen til, om der skal ske lovændringer med henblik på at gøre det muligt generelt at frabede sig adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade.

I fortsættelse af orienteringen om gruppens arbejde nævnte Palle Juliussen brancheforeningens forslag om en ændring af postloven, hvorefter postvæsenet ville få ret til, på opfordring fra modtageren, at undlade omdeling af adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade. Palle Juliussen fandt forslaget interessant, hvilket også gjaldt brancheforeningens forslag om indsættelse af en bestemmelse for de private distributører i den kodeks, som er under udarbejdelse, med henblik på at de private distributører ad frivillighedens vej fulgte samme regler som postvæsenet.

Palle **Juliussen** foreslog, at der blev arbejdet videre med disse ideer. Efter hans opfattelse hørte en nærmere drøftelse af forslagene, herunder også de mere praktiske forhold, imidlertid ikke hjemme i embedsmandsgruppens regi. Gruppen kunne i sin rapport redegøre for de muligheder, der ville være i et samarbejde mellem brancheforeningen og **P&T**, men de egentlige drøftelser om udformningen af en sådan ordning og konsekvenserne derved burde ske direkte mellem de to parter.

Hvis dette forudsætter ændringer i postloven, ville forslag hertil eventuelt kunne medtages i forbindelse med den ændring af loven, der er bebudet til 1989/90. Palle Juliussen foreslog derfor, at den bestemmelse, brancheforeningen overvejede at indsætte i kodeks for de private distributører, blev drøftet tillige med de praktiske forhold om udformning af skilt m.m., hvilket kunne ske i nær fremtid.

De øvrige mødedeltagere kunne tilslutte sig de anførte synspunkter. Raldorf bemærkede, at det også efter hans opfattelse ville være praktisk, at brancheforeningen og P&T samarbejdede om bestemmelsen i kodeks som udgangspunkt med henblik på at opnå enighed om målet for bestemmelsen og indholdet deraf.

Brancheforeningen oplyste, at der endnu ikke var udformet bestemmelser i kodeksen. Man var interesseret i, at postvæsenet og de private distributører fulgte samme regler, og brancheforeningen var indstillet på at deltage i et samarbejde som foreslået.

Advokat Ole Borch gennemgik brancheforeningens forslag til ændring af postlovens § 22. Han nævnte i forbindelse med denne gennemgang, at offentlige informationer formentlig burde kunne omdeles trods nej-tak-skilte.

Palle Juliussen takkede for forslaget, som gruppen ville se nærmere på. Desuden kunne forslaget indgå i arbejdsgrundlaget for de kommende drøftelser mellem brancheforeningen og generaldirektoratet.

Det blev besluttet, at der skulle udarbejdes et referat fra mødet, og at brancheforeningen ville få lejlighed til at komme med bemærkninger til referatet.

Palle Juliussen oplyste endvidere, at embedsmandsgruppen herefter ville drøfte de foreliggende aspekter. Brancheforeningen ville senere få lejlighed til at se - og eventuel komme med kommentarer til - hvordan embedsmandsgruppen har til hensigt at formulere brancheforeningens synspunkter m.m. i gruppens rapport.

Derefter forudsættes det, at det videre samarbejde om eventuel indsættelse af en bestemmelse i kodeks m.m. foregår direkte mellem brancheforeningen og **P&T** (ved salgs- og marketingschef Oluf **Ral-**dorf).

Palle Juliussen afsluttede herefter mødet med en tak til branche-foreningens repræsentanter for et godt møde.

Generaldirektoratet for P&T

Embedsmandsgruppen vedr.
adresseløse forsendelser m.v.
den 12. december 1988.

Referat fra mødet mellem Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser og Embedsmandsgruppen vedr. adresseløse forsendelser m.v. den 1. december 1988

Deltagere:

Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser:
Adm. direktør Svend Elley
Direktør Thyge Mahler, Provinsens Distriktsblade
Redaktør Evan Bollesen, formand for Provinsens Distriktsblade
Direktør Finn Kern, Danske Dagblades Forening

Embedsmandsgruppen:

Afdch. Palle Juliussen, Generaldirektoratet for P&T, formand
Fm. Inger Jensen, Generaldirektoratet for P&T, sekretær

Palle Juliussen bød velkommen og gav en kort orientering om arbejdet i embedsmandsgruppen.

Palle Juliussen omtalte bl.a. gruppens overvejelser om, hvorvidt der kan siges at være et behov for at ændre de gældende regler, således at borgerne kunne få adgang til generelt at frabede sig adresseløse forsendelser og distriktsblade, og hvilke økonomiske, praktiske og tekniske konsekvenser eventuelle ændringer ville medføre.

Desuden blev der orienteret om, at embedsmandsgruppen har haft et møde med Brancheforeningen af Danske Distributionsvirksomheder. Foreningen har fremsat et forslag om eventuel indførelse af en frivillig ordning for distributørerne med hensyn til at respektere en husstands generelle afvisning af adresseløse forsendelser og distriktsblade ved opsætning af skilt derom. P&T har ikke denne mulighed i dag. Embedsmandsgruppen er indstillet på i rapporten at omtale muligheden for en frivillig ordning for distributørerne. En sådan ordning kunne for de private distributører indfø-

res ved indsættelse i en kodeks for Brancheforeningen, medens der for P&T's vedkommende måtte skabes hjemmel dertil i postloven.

Palle **Juliussen** nævnte, at efter embedsmandsgruppens opfattelse burde eventuelle ændringsregler omfatte generel afvisning af både adresseløse forsendelser og summarisk anmeldte blade.

Landsrepræsentationen for Danske Distriktsblade og lokalaviser var uenige i dette synspunkt. Efter organisationens opfattelse ville det ikke være rimeligt at behandle adresseløse forsendelser og distriktsblade ens. Begrundelsen herfor er, at distriktsbladene ikke kun indeholder reklame, men også har en informationsdel rettet til borgerne i lokalområdet. Distriktsbladene er i vid udstrækning kommunernes organ til underretning af kommunens borgere, f.eks. om lokalplaner, meddelelser fra socialforvaltningen, byrådsmøder m.m. Til belysning heraf blev udleveret et antal eksemplere fra forskellige distriktsblade.

Landsrepræsentationen oplyste, at nogle af informationerne fra kommuner blev indrykket, fordi kommunen havde pligt til at orientere borgerne på denne måde efter gældende regler, medens andre meddelelser kun er til almindelig information. Under alle omstændigheder kunne det efter Landsrepræsentationens opfattelse få konsekvenser for kommunernes informationsformidling, hvis der blev indført en adgang til, at borgere generelt kunne afvise modtagelsen af distriktsblade.

På denne baggrund ville Landsrepræsentationen for Danske Distriktsblade og lokalaviser betragte det som meget uheldigt, hvis distriktsbladene slås sammen med de egentlige adresseløse forsendelser indeholdende reklame i henseende til en generel afvisningsmulighed.

Palle Juliussen oplyste, at muligheden for at afvise enten adresseløse forsendelser eller distriktsblade ville blive belyst i embedsmandsgruppens rapport sammen med andre afvisningsmuligheder. Desuden ville gruppen overveje at uddybe konsekvenserne for andre offentlige myndigheder med de synspunkter, Landsrepræsentationen var fremkommet med i relation til kommunernes information af borgerne.

Finn Kern fra Danske Dagblades Forening gav udtryk for den opfattelse, at der ikke burde gives mulighed for generel afvisning hverken af adresseløse forsendelser eller summarisk anmeldte blade omdelt af **postvæsenet**. Spørgsmålet om, hvor mange husstande der reelt ønskede at blive fri for sådanne forsendelser, og markedsundersøgelser herom blev kort drøftet. Landsrepræsentationen nævnte, at det var begrænset, hvor meget der kunne bygges på sådanne undersøgelser, da resultatet ofte ville afhænge af, hvordan spørgsmålene blev formuleret, og hvem i husstanden spørgsmålene blev stillet til.

Desuden blev det på mødet nævnt, at hele reklameområdet står over for store forandringer de næste par år på grund af indførelsen af reklamer i lokal-radio og TV. Der var enighed om, at det samlede marked nok ikke ville ændres så meget, men at fordelingen af reklamekronerne på de forskellige distributionsformer ville blive anderledes end nu. Dette kunne også efter Landsrepræsentationens opfattelse tale for, at der ikke på nuværende tidspunkt blev indført en regel om, at borgere generelt kunne afvise at modtage distriktsblade, men at man foreløbig afventede udviklingen nogle år.

Svend Elley spurgte, om embedsmandsgruppen havde gjort sig nogle tanker om, hvorvidt EF-regler kunne få indflydelse på de forhold, gruppen havde under vurdering. Palle Juliussen oplyste, at gruppen er indstillet på at se på bl.a. konkurrencereglerne i EF-traktaten, men at der ikke er planer om at rette henvendelse til Bruxelles før afgivelse af rapporten.

Palle Juliussen afsluttede mødet med en tak til Landsrepræsentationen for Danske distriktsblade og lokalaviser for fremlæggelsen af organisationens synspunkter og oplyste, at referat fra mødet ville blive fremsendt, så organisationen kunne få lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger til referatet. Landsrepræsentationen ville endvidere få lejlighed til at se - og komme med eventuelle kommentarer til - formuleringen af organisationens synspunkter i gruppens rapport.

Generaldirektoratet for P&T

Embedsmandsgruppen vedr.
adresseløse forsendelser m.v.
den 16. november 1988.

Referat fra mødet mellem Dansk Postordreforening og Embedsmandsgruppen vedr. adresseløse forsendelser m.v. den 19. oktober 1988

Deltagere:

Dansk Postordreforening: Direktør Finn Holbæk

Embedsmandsgruppen:

Afdch. Palle Juliussen, Generaldirektoratet for P&T, formand
Fm. Birgit Kleis, Justitsministeriet
Fm. Inger Jensen, Generaldirektoratet for P&T, sekretær

Palle Juliussen bød velkommen og gav en kort orientering om arbejdet i embedsmandsgruppen.

Finn Holbæk takkede for, at Dansk Postordreforening fik lejlighed til at fremføre sine synspunkter for embedsmandsgruppen og oplyste, at foreningen ikke havde særlige bemærkninger til det fremsendte oplæg fra august 1988 om konsekvenserne af eventuelle ændringer i de gældende regler for distribution af adresseløse forsendelser.

Det blev besluttet, at der skulle udarbejdes et konklusionsreferat fra mødet.

Postordreforeningen fraråder iværksættelsen af en ordning, hvorefter borgerne ville få mulighed for generelt at afvise modtagelsen af adresseløse forsendelser og distriktsblade. Efter foreningens opfattelse ville en sådan ordning påvirke afsætningsmulighederne for erhvervslivet, bl.a. fordi afsenderen af et parti reklameforsendelser ikke kunne påregne, at forsendelserne blev udleveret til den ønskede målgruppe.

Det er desuden foreningens opfattelse, at hvis muligheden for generel afvisning af adresseløse forsendelser forelå, ville ønsket

om at blive fri for disse forsendelser brede sig, så antallet af nej-sigere blev af en størrelsesorden, der kunne tvinge postordreforeningens medlemmer over i andre reklameformer for at få reklamebudskabet ud til den rigtige målgruppe. En sådan udvikling ville være til skade for de mindre forretningsdrivende, som især ønsker at reklamere i lokale områder, og som ikke har økonomisk mulighed for eller interesse i lands- eller landsdelsdækkende reklame. Udviklingen kunne desuden efter foreningens opfattelse komme til at koste arbejdspladser i den grafiske branche.

Foreningen finder, at en afvisningsmulighed giver økonomiske konsekvenser og ressourcospild i form af fejloplag, ligesom man stiller tvivl ved mulighederne for, at distributørerne kan håndtere en sådan ordning efter hensigten.

Postordreforeningen finder ikke, at der med rimelighed kan påberåbes miljøhensyn, idet det danske papir generelt er miljøvenligt.

Palle Juliussen afsluttede mødet med en tak til Finn Holbæk for fremlæggelsen af Dansk Postordreforenings synspunkter og oplyste, at konklusionsreferat fra mødet ville blive fremsendt, så foreningen kunne få lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger til referatet. Postordreforeningen ville endvidere få lejlighed til at se - og eventuelt komme med kommentarer til - formuleringen af foreningens synspunkter i gruppens rapport.

