

U.2014B.393

*Markedsret 1.5 Presse og radio 2*

## Almennyttige organisationers markedsadfærd - om god skik og uanmodede henvendelser

Den 1. juni 2014 trådte en ny indsamlingslov i kraft. Loven, der regulerer indsamlinger foretaget af bl.a. erhvervsdrivende, private og almennyttige organisationer, indfører et nyt krav om god indsamlingsskik. Almennyttige organisationers aktiviteter, der kan karakteriseres som erhvervsvirksomhed, skal udføres i overensstemmelse med den almindelige forbrugerlovgivning, der bl.a. findes i markedsføringsloven og forbrugeraftaleloven. Det antages, at indsamlinger kan have et sådant kommercielt præg, at de må betragtes som erhvervsvirksomhed. Henset til informationsteknologiens muligheder for at komme i dialog med borgerne diskuteres organisationernes adgang til at foretage uanmodede henvendelser.

*Af lektor, ph.d. Jan Trzaskowski, Juridisk Institut, Copenhagen Business School*

### 1. Introduktion

Forbrugerbeskyttende regler beskytter bl.a. forbrugernes økonomiske interesser med henblik på at understøtte rationelle valg; dvs. at forbrugeren træffer købsbeslutninger i overensstemmelse med sine præferencer ved at opveje relevante faktorer, som fx pris, kvalitet og service. Forbrugerlovgivningen fastsætter i den henseende 1) visse informationskrav, 2) forbyder vildledende information, 3) forbyder visse fremgangsmåder, herunder særlige henvendelsesformer, og 4) indrømmer forbrugeren visse rettigheder, herunder fx fortrydelsesret. Reglerne beskytter personer, der hovedsageligt handler uden for deres erhverv, men alene i relation til en person - juridisk eller fysisk - der handler inden for sit erhverv. Inden for strafferetten, erstatningsretten og obligationsretten findes regler, som direkte eller indirekte regulerer både erhvervsdrivende og almennyttige organisationers adfærd. Af særlig interesse i denne sammenhæng er indsamlingsloven, som introduceres umiddelbart nedenfor.

Formålet med denne artikel er at analysere den lovgivning, der gælder for almennyttige organisationers adfærd på markedet, herunder hvornår disse organisationer skal iagttage de særlige forbrugerbeskyttende regler.

#### 1.1. Indsamlingsloven

Den nye indsamlingslov,(1) der trådte i kraft den 1. juni 2014, er udarbejdet på baggrund betænkning nr. 1532/2012 om indsamlinger (herefter »betænkningen«). Der er udstedt en indsamlingsbekendtgørelse, der sammen med centrale dele af loven trådte i kraft den 1. juli 2014.(2) De to tidligere indsamlingslove er fra hhv. 1934(3) og 1972.(4) Indsamlingsloven fra 1934 lovfæstede i vidt omfang den dagældende retstilstand, hvorefter indsamling kun kunne ske til velgørende formål eller til formål, der havde almen interesse.(5) Den nuværende lov liberaliserer adgangen til at foretage gade- og husindsamlinger ved personlig eller telefonisk henvendelse.(6) Loven indfører en pligt til at efterleve god indsamlingsskik, og der etableres et indsamlingsnævn, som er nærmere omtalt nedenfor.

Ved indsamling forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag - herunder penge, tøj, legetøj mv. - til et forud angivet formål. Indsamlingsbegrebet, der bl.a. omfatter opfordringer, som fremsættes gennem tv, radio, internettet, i dagspressen, pr. brev eller girokort, ved personlig eller telefonisk henvendelse mv., er bevidst formuleret bredt og forventes at blive fortolket udvidende.(7) Loven gælder dog ikke for 1) private (ikke-offentlige) indsamlinger som fx gavekasser på arbejdspladser eller indsamlinger hos medlem-

mer,(8) 2) indsamlinger af brugte ting af ringe værdi, 3) indsamlinger ved indendørs gudstjenester mv., 4) indsamlinger foretaget blandt

#### 394

juridiske personer, 5) indsamlinger til støtte for politiske partier(9) og 6) almennyttige lotterier.

Hvervning af medlemmer af eller donorer til en organisation anses ikke for at være en indsamling, hvis der er tale om et reelt medlemskab el.lign., hvor der gives en modydelse fra organisationen, fx i form af adgang til organisationens generalforsamling eller andre medlems- eller donorydelser.(10)

Et salg anses for en indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes, at en del af købesummen går til et forud angivet formål - uanset om salget forestås af en erhvervsdrivende eller af en almennyttig organisation. Markedsføring af produkter, hvor forbrugeren ikke har mulighed for at fravælge en donation, er således omfattet af indsamlingsbegrebet. Det er den part, der reelt forestår indsamlingen - fx en erhvervsvirksomhed - der er ansvarlig for at iagttage reglerne om anmeldelsespligt, regnskab mv.(11) *Crowdfunding* (»netværksbaseret fundraising«)(12) - hvor venner, familie og *andre interesserede* opfordres til at bidrage økonomisk til kreative og kommercielle projekter - er også en indsamling, medmindre der gives en modydelse, der svarer til det økonomiske bidrag. Privates indsamlinger på sociale medier er også omfattet, selvom pengene fx går til at støtte en privatperson i knibe.

Loven indeholder krav om forudgående anmeldelse til Indsamlingsnævnet, og der skal efterfølgende indsendes et regnskab for indsamlingen. En organisation, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, jf. nedenfor, kan dog foretage indsamlinger uden anmeldelse og indsendelse af regnskab - forudsat at organisationen til Indsamlingsnævnet har indsendt oplysninger om 1) navn og adresse på organisationen, 2) på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og 3) til hvilke formål indsamlede midler anvendes. Organisationens skal dog indsende årsregnskab til Indsamlingsnævnet og på en for offentligheden let tilgængelig måde oplyse, hvilke indsamlinger der er iværksat.

## 2. Almennyttige organisationer og erhvervsvirksomhed

### 2.1. Almennyttige organisationer, indsamlingsorganisationer og hjælpeorganisationer

Almennyttige organisationer, herunder indsamlings- og hjælpeorganisationer, nyder en særstatus i det danske samfund, herunder ved at donationer kan fradrages i gavegivers skattepligtige indkomst, jf. ligningslovens §§ 8 A og 12 (hhv. enkeltbidrag og løbende ydelser). Fradragsretten er betinget af, at organisationen er godkendt, og at det almenvælgørende formål fremgår af vedtægter, fundats eller lignende. Det betyder, at midlerne alene kan anvendes til støtte for »en videre kreds af personer, som er i økonomisk trang eller har vanskelige økonomiske forhold, eller til et formål, som ud fra en i befolkningen almindeligt herskende opfattelse kan karakteriseres som nyttigt, og som kommer en vis større kreds til gode, eller at der er tale om et trossamfund«. (13) Almennyttige formål kan bl.a. være sociale, kunstneriske, kulturelle, miljømæssige, videnskabelige (herunder forskningsmæssige og sygdomsbekæmpende), humanitære, undervisningsmæssige eller religiøse. Idrætsforeninger og dyreværnsorganisationer kan også anses som almennyttige, hvorimod organisationer, der varetager politiske, økonomiske eller erhvervmæssige interesser, ikke kan. (14) Lidt over tusind organisationer var i 2013 berettiget til at modtage gaver mv. med fradragsret for giveren.

Almennyttige organisationer, for hvem indsamlingsvirksomheden udgør en fast, tilbagevendende del af virksomheden, er organiseret i Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation (ISOBRO). De danske indsamlingsorganisationers bruttoindtægter - skønnet til at udgøre ca. 10,5 mia. kr. i 2012(15) - er omtrent dobbelt så store som omsætningen i musikbranchen. (16) Dertil kommer kontingenter til fx fagforeninger mv. og fradragsberettigede bidrag, der gives til andre almennyttige organisationer. Dansk Røde Kors havde i 2013 indtægter på 1,1 mia. kr. I de indsamlede midler (276 mio. kr. i alt) indgår genbrug (127 mio. kr.), kontingenter og frivillige bidrag (37 mio. kr.), indsamlinger (74 mio. kr.) og arv (18 mio. kr.). (17) Af Kræftens Bekæmpelses ordinære bruttoindtægter i 2013 på 794 mio. kr. udgjorde indsamlede midler 540 mio. kr. (122 mio. kr. i kontingenter samt 139 mio. kr. i arv og testamentariske gaver), og lotterier, genbrug, varesalg mv. indbragte 112 mio. kr. (18) Antallet af anmeldte indsamlinger har hidtil været omkring 560 pr. år, og overskuddet af indsamlinger har fra 2006 og frem

#### 395

har været støt stigende fra lige under 300 mio. kr. i 2006 til lige under 500 mio. kr. i 2010. (19)

Indsamlingslovens regler om god skik finder også anvendelse på hjælpeorganisationers medlemshvervning, men der findes hverken i loven eller i forarbejderne en definition af en hjælpeorganisation. Fortolkningen må således i første omgang foretages af Indsamlingsnævnet, idet det fx må være klart, at en lokal sportsforenings medlemshvervning ikke er omfattet af reglerne om god indsamlingsskik - medmindre hvervningen har karakter af en indsamling, jf. ovenfor.

### 2.2. Erhvervsvirksomhed

Markedsføringsloven gælder for privat erhvervsvirksomhed og på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet. Forbrugeraftaleloven finder anvendelse på forbrugeraftaler og på erhvervsdrivendes henvendelser med henblik på indgåelse af sådanne aftaler. Ifølge forarbejderne til forbrugeraftaleloven skal udtrykket »erhvervsdrivende« forstås på samme måde som i fx markedsføringsloven. (20) Denne (erhvervs)virksomhed behøver ikke at være vedvarende, have et snævert erhvervmæs-

sigt formål eller være den pågældendes hovederhverv, og det er uden betydning, hvilke kort- eller langsigtede økonomiske mål den pågældende virksomhed har, ligesom der ikke stilles et ubetinget krav om, at virksomheden skal drives med indtjening for øje. (21)

Handlinger, der foretages i humanitær, politisk eller religiøs sammenhæng, er kun omfattet, såfremt de kan siges at være udslag af erhvervsvirksomhed. (22) Almennyttige organisationers velgørende og politiske aktiviteter er således som udgangspunkt ikke omfattet af lovens anvendelsesområde, mens mere erhvervmæssige aktiviteter som fx forlagsvirksomhed, udbud af medlemsrejser, butikdrift, som udføres af en sådan forening, falder ind under lovens anvendelsesområde. (23) Loven omfatter således enhver form for erhvervsudøvelse med fokus på aktiviteten og ikke på det økonomiske formål med aktiviteten. (24) Der må dog være en formodning for, at erhvervsdrivendes almennyttige aktiviteter udøves for at fremme en kommerciel hovedaktivitet og derfor er erhvervsvirksomhed.

I en sag om, hvorvidt organisationen Dansk Handicap Idræts-Forbund kunne forbyde en anden organisation at benytte navnet Dansk Handicap Forbund, fandt Højesteret, at Dansk Handicap Forbund måtte betragtes som en interesseorganisation, hvis virksomhed helt overvejende finansieredes gennem kontingenter, tilskud og indsamlinger, og at annonceindtægter og den dermed forbundne akquisition efter annonceringens karakter og omfang ikke kunne medføre, at sagsøgte betragtedes som en erhvervsvirksomhed i markedsføringslovens forstand. (25) I en tilsvarende sag, hvor organisationen Red Barnet ønskede at forbyde en anden organisations brug af navnet Hjælp Barnet, fandt Sø- og Handelsretten, at »... hjælpeorganisationer agerer på markedet som erhvervsdrivende med store markedsføringskampagner samt med indsamlingsmetoder med kommercielt tilsnit, og i Red Barnets tilfælde er der tale om en særdeles stor omsætning. Markedet er præget af øget konkurrence ikke blot fra andre almennyttige organisationer, men tillige fra traditionelle erhvervsdrivende. Red Barnet findes derfor at være omfattet af markedsføringsloven«. (26) Dommene bekræfter, at der skal foretages en konkret vurdering, og at det ikke kan udelukkes, at en almennyttig organisations indsamling kan være så professionelt tilrettelagt, at den får karakter af erhvervsvirksomhed.

Højesteret har for nyligt behandlet en sag om en fagforenings medlemshvervning ved indrykning af dagbladsannoncer. (27) I vurderingen af de konkrete aktiviteter, som en fagforening udøver, bemærker retten, at en a-kasse eller fagforenings traditionelle kernevirksomhed ikke kan anses for handlinger i erhvervsøjemed, jf. forarbejderne til markedsføringsloven. Retten bemærker dog, at fagforeninger i stigende grad opererer på et kommercielt marked og bl.a. varetager medlemmernes interesser ved levering af tjenesteydelser i form af individuel juridisk og faglig bistand, salg af forsikringer og ved rabatordninger mv., der som udgangspunkt er omfattet af markedsføringsloven. Højesteret fandt ikke, at oplysningerne i sagen, herunder om de vedtægtsbestemte formål, gav tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at fagforeningen i almindelighed drev virksomhed i erhvervsøjemed. Højesteret fandt herefter, *således som sagen var forelagt*, ikke grundlag for at fastslå, at organisationernes

#### 396

annoncering med henblik på hvervning af medlemmer kan anses for handlinger foretaget i erhvervsøjemed. Dommen understreger dog samtidig, at konkrete aktiviteter foretaget af almennyttige organisationer kan betragtes som erhvervsvirksomhed.

Fælles for medlemshvervning og brug af forretningskendetegn er, at aktiviteten som udgangspunkt vedrører hele organisationen, herunder både almennyttige, humanitære og eventuelle erhvervmæssige aktiviteter. I disse tilfælde må det antages, at hvis blot den

erhvervsmæssige aktivitet over for forbrugere ikke er af et ubetydeligt omfang, må det bagvedliggende hensyn indebære, at forbrugerbeskyttende regler skal iagttages. Se tilsvarende straffedomme fra 1977 og 1983, hvor det fandtes, at engrossupermarkedet Metro havde solgt til privat forbrug i et omfang, som i forhold til prismærkningsloven måtte betegnes som »ikke uvæsentligt«, hvorfor der var en forpligtelse til at oplyse priser inklusive moms.(28)

Enkeltaktiviteter, som fx salg af produkter,(29) skal vurderes ud fra, om handlingen isoleret set kan betragtes som erhvervsmæssig.(30) Bemærkningerne til den seneste forbrugerftalelov udelukker ikke den fortolkning, idet der ikke tilsigtes en ændring af, at organisationer, hvis formål *udelukkende* er velgørende eller almennyttigt, *i almindelighed* ikke kan anses for erhvervsdrivende i lovens forstand.(31) Særlovgivningen for indsamlinger og spil mv. ændrer ikke ved, at de pågældende aktiviteter kan vurderes efter markedsføringsloven. Almennyttige organisationer, der udbyder et produkt på markedet - fx en lokal sportsforening, der udbyder et alternativ til fitnesscentre mv. - må i udgangspunktet betragtes som erhvervsdrivende i den henseende.

Aktiviteter, der søger at fremme den almennyttige organisations hovedformål, kan være underlagt markedsføringsloven,(32) fx hvor kampagner udføres *i samarbejde* med private virksomheder. Forbrugerombudsmanden har således behandlet en sag, hvor Rådet for Større Færdselssikkerhed i samarbejde med en udbyder af mobiltelefoner havde indrykket en dagbladsannonce.(33) I 2009 blev der nedlagt forbud mod annoncekonceptet AidOnline, som var baseret på et computerprogram, der erstattede bannerannoncer med annoncer for virksomheder, der betalte til AidOnline.(34) 80 % af indtægterne skulle gives videre til en række hjælpeorganisationer, der bakkede op om konceptet.(35) Fogedretten fandt, at AidOnline drev virksomhed med annoncer, og at konceptet var i strid med god markedsføringskik. Resultatet havde formentlig været det samme, hvis systemet alene var drevet af hjælpeorganisationerne som et led i deres (kommercielle) indsamlingsaktiviteter.

Markedsføringsloven omfatter også sammenslutninger af erhvervsdrivende, når den pågældende sammenslutning i den enkelte situation varetager medlemmernes mere konkrete erhvervsinteresser, men ikke i situationer, hvor organisationen deltager i den almindelige erhvervspolitiske debat.(36) I henhold til 1974-lovens § 2, stk. 4, gjaldt vildledningsbestemmelsen (nu § 3) også for bl.a. forbrugerorganisationer, som fx Forende Danske Motorejere,(37) indtil bestemmelsen blev ophævet i forbindelse med 1994-loven, fordi den fandtes »systemfremmed«.(38)

### 3. God skik

Efter markedsføringsloven skal erhvervsdrivende udvise god markedsføringskik (§ 1), og markedsføringen må ikke være vildledende eller utilbørlig (§ 3). Forud for den nye indsamlingslov fandtes der ikke tilsvarende regler for almennyttige organisationers omsætningsfremmende aktiviteter, der ikke har karakter af erhvervsvirksomhed. Indsamlingslovens § 8 indfører en bestemmelse om god indsamlingsskik, der gælder for indsamlinger, som er omfattet af indsamlingsloven, samt for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer ved personlig eller telefonisk henvendelse. Bestemmelsen gælder således ikke for medlemshvervning, der udføres af almennyttige organisationer, der ikke er hjælpeorganisationer, eller for hjælpeorganisationers hvervning, der ikke sker ved personlig eller telefonisk henvendelse - fx brev eller e-mail. Det fremgår af indsamlingsbekendtgørelsens § 19, at Indsamlingsnævnet udarbejder retningslinjer om god indsamlingsskik, der bl.a. indeholder bestemmelser om 1) den respekt, der bør udvises for bidragyderens

integritet og handlefrihed samt øvrige organisationers integritet og handlefrihed, 2) den åbenhed, der bør være om organisationens formål, ledelse og økonomi, og 3) den troværdighed, der bør være vedrørende indsamlingens formål og brugen af de indsamlede midler (herefter »retningslinjerne«).(39)

Grundlæggende forbrugerretlige principper fastslår, at reklame skal kunne identificeres som sådan, at information ikke må være vildledende, og at forbrugeren skal have den information, der er nødvendig for at kunne træffe en informeret beslutning. Det fremgår af retningslinjernes punkt 4.1, at indsamlers repræsentant skal bære synlig legitimation med indsamlers navn og logo samt sit eget navn. Efter punkt 8.1 bør telefonsamtaler indledes med, at indsamlers repræsentant præsenterer indsamler, formålet med samtalen/henvendelsen og eventuelt sig selv.(40) Det følger af punkt 15.1, at information ikke må være vildledende gennem unøjagtigheder, tvetydighed, overdrivelse, omgåelse eller lignende, og at indsamlingsmaterialet ikke må antyde, at de indsamlede midler går til et bestemt formål, hvis midlerne kan blive brugt til et andet formål (punkt 15.6).

Selvom retningslinjerne efter indsamlingsloven bygger på et princip om frivillighed, jf. punkt 10, er det ikke - bortset fra ved hjælpeorganisationernes medlemshvervning - et krav, at forbrugeren skal have væsentlige oplysninger, som han har behov for i den pågældende situation for at træffe en informeret transaktionsbeslutning, som det kræves efter markedsføringsloven. Bidragyder kunne især have en interesse i at vide, hvilket formål der støttes, muligheder for skattefradrag, jf. ovenfor, og hvor stor en del af donationen, der forventes at gå til formålet. Det følger af betænkningen, at det er et almindeligt accepteret krav i indsamlingsbranchen, at den enkelte indsamling skal udvise en overskudsgrad på 2/3.(41) Ud over god skik-reglerne i markedsføringsloven og indsamlingsloven findes der ikke lovfæstede regler om god skik for almennyttige organisationers øvrige aktiviteter, herunder fx generel information, der kan føre til testamentering, og medlemshvervning ved brug af elektronisk post og breve. I særligt grove (og forsætlige) tilfælde kan straffelovens § 279 om bedrageri finde anvendelse, og efter lovens § 75 kan udbyttet helt eller delvis konfiskeres.

Det følger af handelspraksisbekendtgørelsen,(42) at erhvervsdrivende i reklamer ikke direkte må opfordre børn til at købe - eller til at overtale deres forældre eller andre voksne til at købe - de produkter til dem, som reklamen vedrører. Efter retningslinjerne gælder for indsamlinger alene et krav om, at der bør udvises særlig varsomhed ved indsamling hos personer, der er under påvirkning af alkohol eller andre rusmidler og psykisk syge - og ved indsamling hos mindreårige bør der tillige udvises tilbageholdenhed.(43) For medlemshvervning fremgår dog, at hjælpeorganisationer alene bør indgå aftale om medlemskab med mindreårige med accept fra den mindreåriges værge (punkt 28.2).

#### 3.1. Tv-reklamer og »Danmarks Indsamling«

Der er fri adgang - typisk mod betaling - for både erhvervsdrivende og almennyttige organisationer til at annoncere i medier, herunder dagblade og sociale netværkstjenester. Der er visse begrænsninger for annoncer i radio og tv, hvilket har givet anledning til en række afgørelser om humanitære organisationers brug af annoncer i fjernsynsmediet. Det bagvedliggende direktiv indeholder tre reklamedefinitioner for hhv. »audiovisuel kommerciel kommunikation«, »tv-reklame« og »skjult audiovisuel kommerciel kommunikation«, (44) der må læses således, at omtale af almennyttige organisationer ikke nødvendigvis er reklame i direktivets forstand, jf. diskussionen ovenfor om, hvorvidt sådanne organisationers aktiviteter er erhvervsvirksomhed.

Siden 2007 har Danmarks Radio og 12 danske humanitære organisationer arrangeret et årligt indsamlingsshow - Danmarks Indsamling - som i 2014 indbragte over 87 mio. kr., der fordeles mellem de deltagende organisationer efter en fastsat fordelingsnøgle.(45) Et element i indsamlingen er, at virksomheders donationer skiltes eller omtales afhængig af donationens størrelse. Ved donationer på mindst 10.000 kr. nævnes virksomhedens navn og bidrag i en »crawl-tekst« på tv-skærmen under showet samt på indsamlingens hjemmeside. Ved donationer på mindst 50.000 kr. vises virksomhedens logo i crawl-teksten, og ved donationer på mindst 100.000 kr. fremhæves virksomheden særligt under showet. Ved donationer på mindst 250.000 kr. markeres virksomheden gennem »et indslag, der produceres og tilrettelægges i tæt samarbejde med virksomheden«, og donationer på mindst 500.000 kr. giver adgang til »udvidet markering«, hvor en repræsentant for virksomheden kan deltage i showet efter på forhånd aftalte vilkår.(46) Konceptet med indsamlingsshow, hvorved donationer kunne medføre omtale af virksomheder, blev introduceret i

### 398

1956 i forbindelse med indsamling til Ungarnshjælpen. Den lange tradition med indsamlingsshow i tv ændrer dog ikke ved, at reklamereglerne skal overholdes.

Fjernsynsreklamer skal klart kunne identificeres som sådanne, således at de i indhold og præsentation adskiller sig fra ordinære programmer, de må kun sendes i blokke, som skal placeres mellem programmerne og må højst udgøre 12 minutter pr. time.(47) Kulturministeren har udstedt en bekendtgørelse, der fastsætter nærmere regler om, hvorledes reklamer kan indgå i programvirksomheden, herunder regler om identifikation, placering, indhold og omfang.(48) Det fremgår af reklamebekendtgørelsens § 1, stk. 3, at vederlagsfrie indslag til fordel for velgørenhed ikke er omfattet af bekendtgørelsen - bortset fra reglerne i kapitel 4 om sponsorering og produktplacering - hvilket kan opfattes således, at indslagene ikke er reklame.(49) Danmarks Indsamling er dog ikke et indslag, men et »helt program« af flere timers varighed, og derfor ikke undtaget.(50)

Ud over omtale af donationer i Danmarks Indsamling, indgår også sponsorerede præmier, hvilket behandles i reklamebekendtgørelsens kapitel 4, særligt § 28, hvoraf det bl.a. fremgår, at et sponsoreret program ikke må tilskynde til køb af produkter, der i øvrigt ikke må fremhæves på særlig måde med henblik på at fremme afsætningen af dem. Præmierne må desuden kun vises og omtales på en kort og neutral måde, der ikke går ud over den information, som er påkrævet for at gennemføre konkurrencen mv.

Radio- og tv-nævnet har behandlet tre sager vedrørende Danmarks Indsamling.(51) I alle tre sager fandt nævnet, at reglerne om sponsorering af præmier var overtrådt. Allerede i den første afgørelse vedrørende 2009-udgaven noterede nævnet, selvom klagen ikke vedrørte skjult reklame, at der medvirker et stort antal virksomheder og erhvervsdrivende i udsendelsen, som fremhæves i forskellig grad, og at der derfor henvistes til reglerne om sponsorering og skjult reklame. I sagen oplyste Danmarks Radio, at deres »sædvanlige standarder for hvad der almindeligvis kan tillades på DRs flader« ikke håndhæves for indsamlingsshow. DR oplyste i sagen vedrørende 2011-udgaven, at det er indsamlingsshowets indbyggede dramaturgi at fremme spændingen, markere de gavmilde og fastholde fokus på at samle mest muligt ind, og at »uden en markering af de betydelige bidragydere, så falder støtten mærkbart«, hvorved »programmets redaktionelle formål svækkes«.

Nævnet har kun taget stilling til spørgsmålet om skjult reklame i forbindelse med 2011-udgaven, men fandt ikke, at reglerne var overtrådt, da visningerne i crawlteksten var udvalgt neutralt (ud fra donationens størrelse), da der ikke (som nu ved donationer på mindst kr. 50.000) fremgik logoer, og da det redaktionelle formål

var at indsamle så mange penge som muligt. Det er dog svært at frigøre sig fra det indtryk, at donationer (også) gives for at opnå omtalen, hvorved donationen må forstås som »anden modydelse« og eksponeringen som reklame - ikke mindst henset til netop den ligefremme proportionalitet, der er mellem donationens størrelse og virksomhedens eksponering i programmet. Uanset at det kan diskuteres, om det er et journalistisk/redaktionelt formål at indsamle så mange penge som muligt, så kan et programs redaktionelle formål ikke medføre, at reklamereglerne kan fraviges. Det følger af journalistforbundets »vejledende regler for god presseskik« (punkt B.4.), at tekst, lyd og billeder foranlediget af direkte eller indirekte kommercielle interesser kun bør bringes, hvis et klart journalistisk kriterium taler for offentliggørelse. Der er naturligvis intet til hinder for et indsamlingsshow, hvor omtale af enkelte bidragydere sker ud fra journalistiske kriterier, herunder fx aktualitet, væsentlighed, identifikation, sensation og konflikt.

## 4. Direkte henvendelse til borgere

Regler om uanmodede henvendelser til forbrugere findes hovedsageligt i forbrugeraftalelovens § 4 og markedsføringslovens § 6. Ud over bøde er overtrædelse af forbuddet i forbrugeraftaleloven sanktioneret med ugyldighed. Indsamlingsloven fastsætter regler for hus- og gadeindsamlinger, idet det understreges, at medlemshvervning i udgangspunktet ikke er en indsamling, jf. ovenfor. Loven indeholder desuden et forbud mod indsamling ved brug af kædebrev. Ordensbekendtgørelsen(52) finder, jf. § 2, anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang, herunder fx parker, jernbane- og rutebilstationer, porte, offentlige toiletter, offentlige befordringsmidler (inklusive taxier), forlystelsessteder samt i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer. Bekendtgørelsen kan ikke fraviges ved lokale politivedtægter.

Som det fremgår nedenfor, har erhvervsdrivende kun få muligheder for uanmodet at rette direkte henvendelser til forbrugere. I det omfang der er tale om fjernsalg

### 399

og salg uden for den erhvervsdrivendes forretningssted, stiller forbrugerftaleloven visse krav om forudgående og efterfølgende information. I de oplysninger, der skal gives inden aftaleindgåelse, indgår bl.a. klar og tydelig oplysning om produktets vigtigste egenskaber og den erhvervsdrivendes identitet, herunder fysiske adresse. Forbrugerftaleloven indeholder endvidere en fortrydelsesret, hvortil der ikke umiddelbart findes en tilsvarende regel for indsamlinger. Det følger af retningslinjernes punkt 10.3, at fejl begået af bidragyder ikke må udnyttes af indsamler, hvilket næppe indebærer en egentlig fortrydelsesret. Hensigten med retningslinjerne synes at være, at de alene skal sikre, at bidragydere ikke efterfølgende får grund til at fortryde et bidrag.(53)

Det følger af forbrugerftalelovens § 2, stk. 3, at loven også finder anvendelse på erhvervsdrivendes henvendelser med henblik på indgåelse af aftaler, der er indgået eller formidlet for sælgeren eller tjenesteyderen af en erhvervsdrivende (»formidlingsreglen«). Bestemmelsen kan finde anvendelse, i det omfang almennyttige organisationer anvender professionel ekstern bistand i indsamlingsarbejdet, herunder ved brug af »phonere« fra et *call center*, og henvendelsen sker med henblik på indgåelse af en aftale med en forbruger, jf. umiddelbart nedenfor.

Selvom en organisations direkte henvendelse til en borger betragtes som erhvervsdrivende, skal det stadig vurderes - efter henholdsvis markedsføringsloven og forbrugerftaleloven - om der er tale om en henvendelse »med henblik på afsætning af varer, fast ejendom og andre formuegoder samt arbejds- og tjenesteydelser« eller »med

henblik på straks eller senere at opnå tilbud eller accept af tilbud om indgåelse af aftale«. I praksis må kriterierne være sammenfaldende, idet det skal vurderes, om der er tale om en »aftale« om levering af et produkt (vare eller tjenesteydelse), som formentlig skal afgrænses i forhold til gaver.(54) I udgangspunktet må en donation til en indsamling betragtes som en gave, hvilket også er en forudsætning for skattemæssig fradragsret, selvom gaven gives i en forretning om, at en væsentlig del af bidraget går til en vis almen nytte. Hvis der indgår en modydelse af mere håndfast karakter, som fx medlemskab, støtte til en specifik person eller en ting, der fx sendes til en familie/landsby, må der almindeligvis være tale om en aftale, hvorved den almennyttige organisation påtager sig at udføre en tjenesteydelse.

Hus- og gadeindsamling har været reguleret siden den første indsamlingslov og er nu reguleret i indsamlingslovens kapitel 3 med mere detaljerede regler i indsamlingsbekendtgørelsens kapitel 3. Indsamlingslovens §§ 5 og 6 indeholder et generelt forbud mod hus- og gadeindsamlinger, idet Indsamlingsnævnet kan give tilladelse for tre år ad gangen til foretagelse af én årlig landsdækkende eller geografisk afgrænset husindsamling eller én enkeltstående husindsamling, som iværksættes på baggrund af en særlig begivenhed, hvis ansøgeren 1) er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, jf. ovenfor, 2) kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat, og 3) har den fornødne folkelige forankring.(55) Tilladelse til husindsamling indebærer, at ansøgeren på dagen også kan foretage gadeindsamling, som ellers kun i særlige tilfælde må udføres efter tilladelse fra Indsamlingsnævnet, og under forudsætning af at de tre ovenfor nævnte betingelser er opfyldt.(56)

#### 4.1. Bopæl, arbejdsplads mv. (husindsamlinger)

Efter forbrugeraftaleloven må erhvervsdrivende ikke rette uanmodet personlig henvendelse til en forbruger på dennes bopæl, arbejdsplads eller andet sted, hvortil der ikke er almindelig adgang, med henblik på straks eller senere at opnå tilbud eller accept af tilbud om indgåelse af aftale. Efter forarbejderne sidestilles foreninger, klubber og uddannelsesinstitutioner med bopæl og arbejdsplads.(57) Det følger desuden af ordensbekendtgørelsens § 7, stk. 2, at der ikke uden rimelig grund må bankes på døre eller vinduer, ringes på dørklokker eller foretages lignende handlinger, der er egnet til at forstyrre beboerne. For personlige besøg, der ikke er omfattet af forbuddet i forbrugeraftaleloven - herunder anmodede henvendelser - skal den erhvervsdrivende respektere forbrugers ønske om, at den erhvervsdrivende skal forlade stedet eller blive væk.(58)

Det følger af indsamlingsbekendtgørelsens § 15, at tilladte indsamlinger 1) skal slutte senest kl. 18, 2) at børn under 11 år ikke må anvendes som indsamlere, og at børn mellem 11 og 18 år kun må anvendes til husindsamling, hvis de følges to og to, og 3) husindsamling kun må finde sted én gang hos hver husstand. Efter retningslinjerne gælder et generelt krav om, at indsamlers repræsentant skal respektere privatlivets fred, og at han ikke uden bidragydernes accept må træde ind over dørtærsklen.(59) Der findes dog ikke i retningslinjerne et krav om, at borgerens ønske om ikke at få sådanne henvendelser, fx ved skiltning, skal respekteres. Et sådan krav kan formentlig udledes af kravet om god indsamlingsskik.

400

#### 4.2. Det offentlige rum (gadeindsamlinger)

Det er i et vist omfang - og under iagttagelse af visse regler(60) - lovligt at foretage salg i det offentlige rum, og en sådan lovlig aktivitet vil i sig selv ikke være i strid med markedsføringsloven. Sø- og Handelsretten har behandlet en sag om provisionslønnede sæl-

gere, der i offentligt rum henvendte sig til forbipasserende, hvilket ikke i sig selv fandtes at være en vildledende fremgangsmåde efter markedsføringsloven.(61) Dommen bør læses i lyset af ordensbekendtgørelsens § 9, stk. 3, der fastslår, at uddeling til forbipasserende af reklamemateriale for erhvervsinteresser er forbudt, hvilket forbyder en aktivitet, der synes mindre anmassende end opsøgende salg. På den anden side har man i forarbejderne til forbrugeraftaleloven ikke anset det for nødvendigt at forbyde uanmodet henvendelse på gader, veje, pladser og restauranter, hvortil der er almindelig adgang(62) - idet oplysningspligten og fortrydelsesretten blev anset for tilstrækkelig beskyttelse. Næringsloven fastsætter ikke regler for, hvorledes et lovligt salg må foregå, idet det må antages, at »råben med varer« almindeligvis er tilladt.(63) Det kan, på trods af den nævnte dom, ikke udelukkes, at i hvert fald visse aggressive former for opsøgende salg i det offentlige rum er i strid med god markedsføringsskik ud fra hensynet til almene samfundsinteresser og efter omstændighederne utilbørlig efter vildledningsbestemmelser.

For gadeindsamling gælder ifølge retningslinjerne, at 1) den ikke må foregå på private områder, herunder på caféer og i butiksområder uden forudgående tilladelse, 2) indsamlers repræsentant ikke må være til gene for de erhvervsdrivende ved fx at tage ophold i længere tid foran en forretning eller en café, og 3) indsamlers repræsentant ikke må hindre den frie passage i gaderummet eller »slå følge med« bidragyder uden dennes accept.(64)

Straffelovens forbud mod betleri (§ 197) finder ikke anvendelse på lovlige indsamlinger.(65)

#### 4.3. Brug af fjernkommunikation

Forbrugeraftaleloven indeholder et forbud mod uanmodet *telefonisk henvendelse* og markedsføringsloven et tilsvarende forbud for brug af *elektronisk post*, et *automatisk opkaldssystem* eller *telex*. Desuden skal den erhvervsdrivende respektere en forbrugers ønske om ikke at modtage henvendelser ved brug af *andre midler til fjernkommunikation* med henblik på indgåelse af en aftale. Bortset fra få undtagelser vedrørende telefoniske henvendelser, omtalt nedenfor, har erhvervsdrivende således kun begrænset mulighed for at rette direkte uanmodet henvendelse til forbrugere med henblik på indgåelse af en aftale - de mest relevante metoder er fysiske breve eller annoncering, som især på internettet kan individualiseres i et sådant omfang, at det ligner en direkte henvendelse.

Begrebet husindsamling, jf. ovenfor, omfatter også telefoniske henvendelser - herunder til personer, som ikke befinder sig på deres bopæl - men ikke henvendelser pr. brev, elektronisk post eller sms.(66) Retningslinjerne indeholder et princip om, at bidragydernes ønske om fritagelse for *skriftlige* eller *telefoniske* henvendelser - både i situationen og efterfølgende - skal respekteres.(67) Det må antages at være i strid med god indsamlingsskik ikke at respektere et nej tak til anden kommunikation, herunder ved fx sms eller elektronisk post. Indsamleren skal dog næppe - i det omfang denne falder uden for forbrugerlovgivningen - respektere reklamebeskyttelsen i CPR-registeret, jf. markedsføringslovens § 6.

#### 5. Tilsyn og håndhævelse

Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med bl.a. markedsføringsloven og forbrugeraftaleloven, herunder almennyttige organisationers aktiviteter, der falder inden for lovgivningen, jf. ovenfor. Indsamlingsnævnet,(68) der bistås af et sekretariat i Civilstyrelsen (Justitsministeriet), fører tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med indsamlingsloven og fører en offentligt tilgængelig fortegnelse over 1) anmeldte indsamlinger, 2) organisationer, der er undtaget fra den konkrete anmeldelsespligt, og 3) godkendte indsamlinger. Nævnet offentliggør regnskaber for indsamlinger på

nævnets hjemmeside. Organisationer skal i forbindelse med indsamlinger omfattet af loven betale gebyrer, jf. § 14.

Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen, og at formålet er lovligt. Nævnet træffer desuden afgørelse i sager om 1) hus- og

#### 401

gadeindsamlinger, 2) tilladelse til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen og 3) overtrædelse af god indsamlingsskik. Indsamlingsnævnet kan af egen drift optage en sag til behandling og afgør selv, om en klage giver tilstrækkelig anledning til at iværksætte en nærmere undersøgelse. Nævnet kan hos en indsamler eller hjælpeorganisation kræve yderligere oplysninger til belysning af en anmeldelse, afgørelse eller klage eller af, om et forhold giver anledning til nærmere undersøgelse. Indsamlingsnævnet kan offentliggøre udtalelser af kritik samt pålægge en indsamler eller hjælpeorganisation at foretage offentliggørelse heraf.(69)

Der har siden 2004 været et indsamlingsetisk nævn under ISO-BRO, som fører tilsyn med ISOBRO's indsamlingsetiske retningslinjer, og som kan udtale kritik på en skala fra »det ville have været ønskeligt« til »det må anses for overordentligt kritisabelt«. Nævnet har kun behandlet 1 sag, hvor nævnet fandt, at Kræftens Bekæmpelse ved brug af en lyserød sløjfe ikke udviste den fornødne respekt for bidragyderne, fordi sløjfen kunne forveksles med AIDS-Fondets røde sløjfe.(70) Folkekirkens Nødhjælp har siden 2009 udarbejdet årlige klagerapporter,(71) der giver et indblik i, hvilke forhold borgerne klager over. Organisationen modtog 60 klager i 2013, hvoraf 52 var »operationelle klager« fortrinsvis vedrørende fundraisingaktiviteter, herunder telemarketing (17 klager), gadehvervning (7 klager) og diverse kampagner. Organisationen kontakter ca. 130.000 personer på gaden og 223.000 pr. telefon, og i det lys er antallet af klager meget begrænset, selvom det i sagens natur er uklart, hvor mange forurettede, der undlader at klage. Det må antages, at Indsamlingsnævnet i højere grad vil få lejlighed til at behandle sager om almennyttige organisationernes indsamlingsmetoder og hjælpeorganisationernes adfærd i forbindelse med medlemshvervning.

Indsamlingsnævnet består af en formand og yderligere fire medlemmer, der beskikkes efter indstilling fra ISOBRO (2 medlemmer), Dansk Erhverv (1 medlem) og Forbrugerrådet (1 medlem).(72) Interesserepræsentation kan især være relevant i forhold til behandling af sager om tilladelse til hus- og gadeindsamlinger, men i forhold til organisationernes adfærd over for borgerne, herunder sager om god indsamlingsskik, synes borgerne at være bemærkelsesværdigt dårligt repræsenteret - ikke mindst i lyset af, at indsamlinger og medlemshvervning ofte er rettet mod denne gruppe. Reglerne om god indsamlingsskik er ikke strafbelagte, og Indsamlingsnævnet kan alene udtale kritik og om nødvendigt pålægge en organisation at offentliggøre kritikken. Indsamlingsnævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

## 6. Konklusion og diskussion

Almennyttige organisationers indsamlinger og hjælpeorganisationers medlemshvervning ved personlig eller telefonisk henvendelse er underlagt indsamlingslovens regler, herunder kravet om god indsamlingsskik. Reglerne gælder ikke for medlemshvervning foretaget af andre organisationer eller ved brug af andre henvendelsesformer, herunder ved brug af elektronisk post eller fysisk brev. I det omfang en konkret aktivitet kan betragtes som erhvervsvirksomhed, herunder brugen af »kommercielle indsamlingsmetoder« og salg af produkter, skal den udøves i overensstemmelse med

forbrugerlovgivning, herunder navnlig markedsføringslovens regler om information og god skik, hvilket antages at skærpe kravene i forhold til retningslinjerne.

For medlemshvervning antages det, at forbrugerlovgivningen som udgangspunkt skal overholdes, medmindre organisationens erhvervs-mæssige aktivitet er af et ubetydeligt omfang. Forbrugeraftalelovens og markedsføringslovens forbud mod uanmodede henvendelser finder dog kun anvendelse på henvendelser med henblik på indgåelse af en aftale, hvilken formentlig ikke inkluderer opfordringer til at give en gave. I forbindelse med (lovlige) indsamlinger er der - i modsætning til henvendelser med henblik på indgåelse af en aftale - visse muligheder for at opsøge private på deres bopæl eller ved brug af telefon eller elektronisk post. Generelt synes uanmodede henvendelser i det offentlige rum at være accepteret, idet bl.a. ordensbekendtgørelsen skal iagttages. Erhvervsdrivende skal endvidere overholde næringsloven mv., og hjælpeorganisationer skal i deres medlemshvervning iagttage reglerne om god indsamlingsskik.

I forbrugeretten beskyttes den svagere part (forbrugeren) mod en stærkere part (den erhvervsdrivende). Almennyttige organisationer, herunder indsamlingsorganisationer, opererer på markeder præget af konkurrence, stærke parter (selvom de ikke måtte være erhvervsdrivende) og asymmetrisk information. Borgerens behov for beskyttelse er næppe mindre ved indsamlinger end ved forbruger køb, især når der tages hensyn til »produktets« følelsesmæssige natur og diffuse karakter. I stedet for at indføre et krav om god indsamlingsskik havde det måske været mere oplagt at udvide anvendelsesområdet for de forbrugerbeskyttende regler med henblik på at skabe en mere klar retstilstand og måske et mere afbalanceret og muskuløst tilsyn - hvor retningslinjerne kunne få en berettigelse som en forhandlet retningslinje efter markedsføringslovens § 24.

Forbuddet mod erhvervsdrivendes personlige og telefoniske henvendelser hviler dels på hensynet til privatlivets fred, idet salgsformen kan opfattes som påtrængende og generende, dels på hensynet om at beskytte forbrugeren mod risikoen for misbrug og udnyttelse

#### 402

(»psykologisk pres«),(73) hvorfor der også er indført en fortrydelsesret, som i sagens natur vil være problematisk at håndtere i forbindelse med indsamlinger. Hensynet til borgeren har man traditionelt opvejet i forhold til de samfundsgavnige effekter. Ved indførelse af det generelle forbud mod personlig henvendelse med henblik på at opnå bestilling i 1931-næringslovens § 29 var der således en undtagelse for salg af trykte skrifter (»kolportage«), og der var jf. stk. 3 i begrænset omfang mulighed for personlig henvendelse i hjem i forbindelse med industrielle frembringelser, hvis virkninger og ydeevne bedst kunne belyses ved direkte demonstration. Der er nu i forbrugeraftalelovens § 4, stk. 2, undtagelser for *telefonisk* henvendelse om 1) bestilling af bøger, 2) tegning af abonnement på aviser, ugeblade og tidsskrifter, 3) formidling af forsikringsaftaler og 4) tegning af abonnement om redningstjeneste eller sygetransport. Baggrunden er »den særlige kulturelle og (folke)oplysningsmæssige betydning« (nr. 1), dagspressens særlige forhold (nr. 2), og »den særlige samfundsmæssige betydning (nr. 3 og 4).(74)

Almennyttige organisationers indsamlinger kan have en samfundsmæssig (almennyttig) værdi,(75) og selvom indsamlingsorganisationerne kun får en begrænset del af deres indtægter gennem gade- og husindsamlinger (3-7%), kan indsamlingerne medføre en langsigtet positiv bidragseffekt ved, at kendskabsgraden øges.(76) I det omfang almennyttige organisationer kan foretage især personlige og telefoniske henvendelser, tillader man dog også et indgreb i privatlivets fred og anvendelsen af en fremgangsmåde, der medfører risiko for misbrug og udnyttelse af især særligt sårbare forbrugere. Af kommissoriet bag betænkningen fremgår, at »de indsamlede organisationer skal have vide muligheder for at samle ind til velgø-

rende formål« - dog under hensyntagen til »de ulemper for befolkningen, der kan være forbundet med visse former for indsamling«.

I betænkningen bemærkes, at medlemshvervning på samme måde som gade- og husindsamlinger kan opfattes som anmassende og kan forstyrre folk i deres gøremål, og at borgere kan føle sig presset eller moralsk forpligtet, herunder på grund af frygt for at blive betragtet som nærig, til at yde et bidrag, selv om den pågældende ikke har lyst - og at der kan være ubehag ved at skulle afvise en indsamler.<sup>(77)</sup> Udvalget foreslog dog ikke et forbud mod personlig og telefonisk medlemshvervning »af hensyn til de velgørende organisationer, som har tilkendegivet, at det vil have meget store økonomiske konsekvenser for dem«. Selvom et forbud mod visse former for medlemshvervning ikke nødvendigvis fjerner muligheden for oplysning i det offentlige rum, blev det anført, at det af hensyn til betragtninger om foreningsfrihed ikke var muligt at begrænse sådan medlemshvervning. Programmet Danmarks Indsamling er et eksempel på, at der er effektive metoder til at inddrage større dele af befolkningen - også selvom den aktuelle udformning synes at være i strid med reglerne for tv-reklame.

- 1 Lov 511 af 26. maj 2014 om indsamling. Se også lovforslag L 142 af 26. februar 2014 (herefter »lovforslaget«).
- 2 Bek. 820 af 27. juni 2014, som erstatter bek. 523 af 15. december 1971.
- 3 Lov 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger.
- 4 Lov 287 af 9. juni 1971 om offentlige indsamlinger og lovbekendtgørelse 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil.
- 5 Se betænkningen afs. 3.1.
- 6 Efter § 7, stk. 3, var adgangen til indsamlinger begrænset til »foreninger m.v., som i en længere årrække med Justitsministeriets tilladelse har afholdt offentlig gade- eller husindsamling.« Adgangen er blevet udvidet to gange, jf. lov 502 af 26. november 1980 (Dansk Flygtningehjælp) og lov 1401 af 21. december 2005 (organisationer, som driver visse projekttaktiviteter i udviklingslande på grundlag af en aftale med Udenrigsministeriet).
- 7 Se betænkningen s. 21 og lovforslaget ad § 1.
- 8 Indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte eller til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.
- 9 Indsamlinger til støtte for politiske partier må dog ikke finde sted som hus- og gadeindsamlinger.
- 10 Lovforslaget ad § 1. Se også den nu ophævede cirkulæreskrivelse 9874 af 7. september 2007 om gadehvervning på offentlig gade og vej.
- 11 Lovforslagets pkt. 4.1.2.3 og bemærkninger til § 1.
- 12 Se fx [www.kickstarter.com](http://www.kickstarter.com) og [www.boomerang.dk](http://www.boomerang.dk)
- 13 Se bek. 282 af 26. marts 2014.
- 14 Ligningsvejl., afs. C.D.9.9.1.3.
- 15 ISOBRO's og Deloitte's analyse af udviklingen i de danske indsamlingsorganisationers indtægter mv. i perioden 2008-2012. Undersøgelsen omfatter 93 organisationers indtægter mv. (ca. 8,2 mia. kr.), hvilket skønnedes at udgøre 75-80 % af branchen.
- 16 En omsætning i 2012 på ca. 4,7 mia. kr. I 2013 udgjorde omsætningen omkring 7 mia. kr., hvoraf livemusik og indspillet musik stod for henholdsvis 4,2 og 2,5 mia. kroner, jf. Dansk Musikstatistik for hhv. 2012 og 2013 udarbejdet af Rambøll, og hvor der noteres et metodeskift i opgørelsen mellem 2012 og 2013.
- 17 Dansk Røde Kors' årsregnskab 2013 (26. maj 2014), [www.rodekors.dk](http://www.rodekors.dk)
- 18 Kræftens Bekæmpelses årsrapport 2013 (9. april 2014), [www.cancer.dk](http://www.cancer.dk)
- 19 Betænkningen s. 65.
- 20 Retsudvalgets bet. af 16. februar 1978, FT 1977/78, tillæg B, sp. 471 f. Ved den seneste lovændring er der ikke tilsigtet nogen ændring heraf, jf. lovforslag L 39 af 9. oktober 2013, s. 132, afs. 4.1.2.1.
- 21 Se bet. 681/1973, bemærkninger til lovforslagets § 1, og bet. 1457/2005 om markedsføring og prisoplysning, s. 97.
- 22 Bet. 1457/2005, s. 97. Se for så vidt angår forbrugeraftaleloven FT 1977/78, tillæg B, sp. 471 f.
- 23 Lovforslag L 13 af 6. oktober 2005, ad § 2. Se også bet. 1457/2005, s. 45, og Peter Møgelvang-Hansen m.fl.: Markedsføringsretten, 2. udg., 2011, s. 27 ff. med referencer.
- 24 Erling Borchert & Frank Bøggild: Markedsføringsloven, 3. udg., 2013, s. 198 ff. Se også bet. 1457/2005, s. 57 (afs. 3.1.3.).
- 25 U 1995.211 H (Dansk Handicap Forbund). Se også Peter Blok: UfR 1995 s. 211 - Højesterets dom af 21. december 1994. Foreningsnavneret, U 1995B.418.
- 26 Sø- og Handelsrettens afgørelse af 20. februar 2001 (Red Barnet), V-0042-99.
- 27 U 2014.867 H (Det Faglige Hus). Se tilsvarende i § 20-spørgsmål S 2280 om Kristelig Fagforening (KRIFA) (27. januar 2006): »Udgangspunktet er derfor, at aktiviteter foretaget af politiske og faglige foreninger, samt velgørende foreninger falder uden for lovens anvendelsesområde«.
- 28 U 1977.670 H og utrykt dom fra Østre Landsret af 22. juni 1983. Se også U 1989.847 H.
- 29 I forbindelse med 2005-markedsføringsloven blev det præciseret, at offentlige virksomheder er omfattet »i det omfang, de udbyder varer eller tjenesteydelser på markedet«.
- 30 Se således også Forbrugerombudsmanden, sagsnr. 1998-7124/5-63 (Dyrenes Beskyttelse): »Foreninger, hvis formål udelukkende er velgørende eller almennyttigt, politisk eller religiøst, vil i almindelighed ikke blive anset for erhvervsdrivende i forhold til hovedformålet. Foreningers egentlige kommercielle aktiviteter vil dog være omfattet af loven«.
- 31 Lovforslag L 39 af 9. oktober 2013, s. 132, afs. 4.1.2.1.
- 32 Se fx Forbrugerombudsmanden, sagsnr. 1994-116/5-239, hvor et lotteri fremtrådte som arrangeret alene af den velgørende forening, der ikke i denne relation kunne betegnes som erhvervsdrivende.
- 33 Forbrugerombudsmanden, sagsnr. 1996-4051/5-109.
- 34 Fogedretten, Københavns Byret, sagerne FSF3-14416/2009 og FSF3-14727/2009 (18. september 2009).
- 35 Dansk Røde Kors, Amnesty International, Kræftens Bekæmpelse, Folkekirkens Nødhjælp, Red Barnet, CARE Danmark, Plan Danmark, Dansk Flygtningehjælp, WWF, Verdensnaturfonden, U-landsforeningen IBIS, Hjerteforeningen og Operation Dagsværk.
- 36 Bet. 416/1966, afs. 25. Se også Peter Møgelvang-Hansen m.fl.: Markedsføringsretten, 2. udg., 2011, s. 29.
- 37 Se U 1982.761 H om FDM's artikel i medlemsblad og pressemeddelelse.
- 38 Se bet. 1236/1992, s. 16.
- 39 Se retningslinjer for god indsamlingsskik af 14. juli 2014 på [www.indsamplingsnaevnet.dk](http://www.indsamplingsnaevnet.dk).

- 40 Se til sammenligning forbrugeraftalelovens § 11, stk. 3, om kommercielle telefoniske henvendelser.
- 41 Se s. 98. Justitsministeriet har udtalt, at omkostninger på 30 % overstiger, hvad der kan betegnes som et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen, jf. sagsnr. 1988-3410-2 omtalt i betænkningen s. 32.
- 42 Bek. 1084 af 14. september 2007, pkt. 28.
- 43 Retningslinjernes pkt. 10.5 og 10.6.
- 44 Dir. 2010/13 om audiovisuelle medietjenester, artikel 1, stk. 1, litra h), i) og j).
- 45 [www.danmarksindsamling.dk](http://www.danmarksindsamling.dk)
- 46 [www.danmarksindsamling.dk/virksomheder/markering-af-din-virksomhed](http://www.danmarksindsamling.dk/virksomheder/markering-af-din-virksomhed)
- 47 Radio- og tv-loven §§ 72, 73 og 75.
- 48 Bek. 801 af 21. juni 2013 om reklamer og sponsorerings m.v. af programmer i radio, fjernsyn og on demand-audiovisuelle medietjenester samt indgåelse af partnerskaber.
- 49 Se hertil Radio- og tv-nævnets afgørelse af 16. juli 2013 (»Knæk Cancer« vist på TV 2), hvor nævnet fandt, at en crawltekst er et »indslag« (dissens 4-3).
- 50 Se Radio- og tv-nævnets, afgørelser om Danmarks Indsamling.
- 51 Radio- og tv-nævnets afgørelser af 7. januar 2010 (2009-udgaven), 9. januar 2012 (2011-udgaven) og 28. maj 2013 (2013-udgaven).
- 52 Bekendtgørelse om politiets sikring af den offentlige orden mv. udstedt i medfør af § 23 i lov 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed.
- 53 Betænkningen s. 107.
- 54 Se generelt Eigil Lego Andersen: Gavebegrebet, 1988.
- 55 Se nærmere svar fra Folketingets Retsudvalg af 10. april 2014 (spm. 9) vedrørende forslag til lov om indsamling m.v. (L 142).
- 56 Se nærmere lovforslaget afs. 4.7.1.3.
- 57 Lovforslag L 39, FT 1977/78, tillæg A, sp. 744.
- 58 Bek. 1084 af 14. september 2007 om urimelig markedsføring i forbrugerforhold, bilag 1, nr. 25.
- 59 Pkt. 5.1 og 5.2.
- 60 Reglerne herfor findes i næringsloven samt i eventuelle lokale restriktioner administreret af politiet eller kommunen. Se også bek. 1147 af 8. december 2011 om registrering af mobile udsalgssteder, lagersalg, markeder, udstillinger og messer i henhold til § 5 i lov om næring.
- 61 Sø- og Handelsrettens dom af 27. september 2005 i sag M-1-05. Se også Peter Møgelvang-Hansen mfl.: Markedsføringsretten, 2. udg., 2011, s. 458 ff.
- 62 Lovforslag L 39, FT 1977/78, tillæg A, sp. 744.
- 63 Jf. ordensbekendtgørelsens § 8, stk. 2, modsætningsvis: »Råben med varer på en vej er forbudt før kl. 7 og efter kl. 18 og må ikke finde sted, hvor det er til ulempe for hospitaler, skoler eller lignende«.
- 64 Pkt. 6.2.-6.4
- 65 Se således Straffelovskommissionens betænkning af 1912 ad § 324: »Det særegne ved Bettleriet består i at bede om en Gave som Almisse, dog at Strafbarheden forudsætter, at Henvendelsen sker på en Maade, hvorved Almenheden generes. Det er derfor ikke Bettleri, naar der består et særligt Forhold mellem Giver og Gavemodtager, heller ikke, naar Opfordringen sker som et Led i den almene Velgørenheds Tjeneste«.
- 66 Lovforslaget afs. 4.6.1.2.
- 67 Retningslinjernes pkt. 9.1. Efter pkt. 7.1 skal indsamlers repræsentant endvidere respektere ethvert ønske fra bidragyder om at afbryde en telefonsamtale.
- 68 [www.indsamlingsnaevnet.dk](http://www.indsamlingsnaevnet.dk). Se også bek. 895 af 18. juli 2014 om forretningsorden for Indsamlingsnævnet.
- 69 Se i det hele lovens kapitel 5.
- 70 Afgørelse af 10. juni 2011.
- 71 [www.noedhjaelp.dk/kontakt/klager](http://www.noedhjaelp.dk/kontakt/klager)
- 72 Indsamplingslovens § 9.
- 73 Lovforslag L 39, FT 1977/78, tillæg A, sp. 730. Se også FT 1977/78, tillæg B, sp. 469 f.
- 74 Se lovforslag L 39, FT 1977/78, tillæg A, sp. 745 ff., bet. 2004/1440, afs. 10.2.2.1, samt Sonny Kristoffersen: Forbrugeraftaleloven med kommentarer, 3. udg., 2014, s. 133 ff.
- 75 Se fx betænkningen, s. 96: »Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at adgangen til husindsamlinger i et eller andet omfang bør opretholdes under hensyn til de indsamlende organisationers muligheder for at samle penge ind til velgørende formål, men også under hensyn til den samfundsmæssige interesse i, at borgerne er engagerede i velgørenhed og får mulighed for at yde frivillige bidrag til formål i samfundets interesse«.
- 76 Betænkningen s. 95.
- 77 Betænkningen s. 95 f., 103 og 105.
- 78 Lov om Haandværks- og Fabriksdrift samt Handel og Beværtning m.m. af 29. december 1857, § 34.
- 79 Lov 138 af 28. april 1931.
- 80 Næringslovskommisionens bet. 360/1964, s. 35 ff.
- 81 Ibid. Kommssionen lagde vægt på, at fremgangsmåden af hensyn til privatlivets fred skulle begrænses mest muligt.