DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

23. oktober 2003 *

I sag C-245/01,

angående en anmodning, som Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

RTL Television GmbH

mod

Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 (EFT L 202, s. 60),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D.A.O. Edward og P. Jann,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— RTL Television GmbH ved Rechtsanwälte J. Sommer og T. Tschentscher

— Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk ved R. Albert, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved G. Amodeo, som befuldmægtiget, bistået af barrister P. Harris

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Tufvesson, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt W. Berg,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 29. januar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af RTL Television GmbH ved T. Tschentscher og J. Sommer, af Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk ved A. Fischer, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved C. Tufvesson, bistået af W. Berg,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 15. juni 2001, indgået til Domstolen den 25. juni 2001, har Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht i medfør af artikel 234 EF forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 (EFT L 202, s. 60, herefter »direktiv 89/552«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem RTL Television GmbH (herefter »RTL«), der er et privat tv-spredningsforetagende, og Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (herefter »NLM«), et offentligt organ i Niedersachsen, der har erstattet Niedersächsische Landesrundfunkausschuss (herefter »NLA«) og fra dette har overtaget kontrolbeføjelsen med hensyn til private tv-spredningsforetagender. Sagen vedrører en afgørelse fra NLA, der fastslog, at visse film udsendt af RTL ikke overholdt lovgivningens krav med hensyn til hyppigheden af reklameafbrydelser.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

3 Sjette, syvende og ottende betragtning til direktiv 89/552 lyder således:

»tv-spredning udgør under normale omstændigheder en tjenesteydelse i traktatens betydning;

traktaten garanterer fri ret til udveksling af tjenesteydelser, der normalt udføres mod betaling, uden hensyn til disse ydelsers indhold i kulturel eller anden henseende, og der gælder ingen begrænsninger med hensyn til EF-statsborgere, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori modtageren af tjenesteydelsen er hjemmehørende;

denne ret anvendt på fjernsynsspredning og -distribution er også på det fællesskabsretlige plan udtryk for et mere generelt princip, nemlig ytringsfriheden, som er nedfældet i artikel 10, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er ratificeret af alle medlemsstaterne; derfor bør det ved udstedelse af direktiver om fjernsynsspredningsog fjernsynsdistributionsvirksomhed sikres, at denne virksomhed kan udøves frit på baggrund af nævnte artikel, dog med forbehold af de begrænsninger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel og i traktatens artikel 56, stk. 1«.

4 Betragtning 27 til direktiv 89/552 har følgende ordlyd:

»For at sikre, at forbrugernes interesser i deres egenskab af seere beskyttes fuldt ud og behørigt, er det vigtigt, at fjernsynsreklamer underkastes en række minimumsregler og -normer, og at medlemsstaterne fortsat har ret til at indføre mere detaljerede eller strengere regler, eller i visse tilfælde andre vilkår, for tv-radiospredningsorganer, der henhører under deres myndighed.«

5 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 89/552 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan kræve, at tv-spredningsforetagender, som hører under deres jurisdiktion, overholder strengere eller mere detaljerede bestemmelser på de områder, der er omfattet af dette direktiv.«

6 Artikel 11, stk. 1, 3 og 4, i direktiv 89/552 har følgende ordlyd:

»1. Fjernsynsreklamer og teleshoppingindslag skal placeres mellem udsendelserne. Hvis betingelserne i stk. 2-5 er opfyldt, kan reklamer og teleshoppingindslag ligeledes placeres inde i udsendelserne, når det sker på en sådan måde, at udsendelsernes integritet og værdi ikke berøres — idet der tages hensyn til naturlige ophold i programmet og dettes længde og art — og der ikke gribes ind i rettighedshavernes rettigheder.

[...]

3. Transmissioner af audiovisuelle værker som f.eks. spillefilm og tv-film (med undtagelse af serier, føljetoner, lette underholdningsudsendelser og dokumentarfilm) kan, hvis deres programsatte varighed overstiger 45 minutter, afbrydes én gang for hver periode på 45 minutter. Endnu en afbrydelse er tilladt, hvis den programsatte varighed er mindst 20 minutter længere end to eller flere samlede perioder på 45 minutter.

4. Hvis andre udsendelser end dem, der er omfattet af stk. 2, afbrydes af reklamer eller teleshoppingindslag, bør der gå mindst 20 minutter mellem de enkelte afbrydelser af udsendelsen.«

Den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn

7 Artikel 14, stk. 1, 3 og 4, i den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn af 5. maj 1989 (herefter »den europæiske konvention«), som ændret, har følgende ordlyd:

»1. Fjernsynsreklamer og teleshopping skal placeres mellem udsendelserne. Hvis betingelserne i denne artikels stk. 2-5 er opfyldt, kan reklamer og teleshoppingindslag ligeledes placeres inde i udsendelserne, når det sker på en sådan måde, at udsendelsernes integritet og værdi ikke berøres, og der ikke gribes ind i rettighedshavernes rettigheder.

[...]

3. Transmissioner af audiovisuelle værker som f.eks. spillefilm og tv-film (med undtagelse af serier, føljetoner, lette underholdningsudsendelser og dokumentarfilm) kan, hvis deres programsatte varighed overstiger 45 minutter, afbrydes én gang for hver periode på 45 minutter. Endnu en afbrydelse er tilladt, hvis den programsatte varighed er mindst 20 minutter længere end to eller flere samlede perioder på 45 minutter.

4. Hvis andre udsendelser end dem, der er omfattet af stk. 2, afbrydes af reklamer eller teleshoppingindslag, bør der gå mindst 20 minutter mellem de enkelte afbrydelser af udsendelsen.«

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

8 Artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«), der har overskriften »Ytringsfrihed«, bestemmer:

»1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udbredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.«

Tysk ret

9 Ifølge den tyske grundlov har delstaterne kompetencen til at udstede generelle retsregler om radio og fjernsyn.

10 § 26, stk. 2-4, i Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland af 31. august 1991 (overenskomst mellem de tyske delstater om radio og fjernsyn i det forenede Tyskland, herefter »Rundfunkstaatsvertrag«) bestemmer:

»2. Fjernsynsreklame skal bringes i blokke mellem de enkelte udsendelser; på de i stk. 3, 4 og 5 anførte betingelser kan de tillige bringes under udsendelserne, såfremt det ikke er til skade for udsendelsens sammenhæng og karakter.

3. I fjernsynsudsendelser, der består af selvstændige afsnit, eller i sportsudsendelser og transmissioner af begivenheder og arrangementer med lignende struktur, som omfatter pauser, må der kun bringes reklame mellem de selvstændige afsnit eller i pauserne. I andre udsendelser skal afstanden mellem to på hinanden følgende afbrydelser i løbet af samme udsendelse være af mindst 20 minutters varighed. Stk. 4 og 5 ændres ikke.

4. Som en undtagelse fra stk. 3, andet punktum, må værker som spillefilm og tv-film, med undtagelse af serier, føljetoner, lette underholdningsudsendelser og dokumentarfilm, hvis de varer længere end 45 minutter, kun afbrydes én gang for hver samlet periode på 45 minutter. Endnu en afbrydelse er tilladt, hvis udsendelserne varer mindst 20 minutter længere end to eller flere samlede perioder på 45 minutter.«

11 Disse bestemmelser er med ændringer, der er uden betydning for hovedsagen, gentaget i § 44, stk. 2-4, i Vierter Staatsvertrag zür Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (fjerde overenskomst mellem de tyske delstater om ændring af overenskomsterne om radio og fjernsyn, herefter »vierter Rundfunkstaatsvertrag«).

12 § 28, stk. 2, i Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz, som ændret (herefter »Landesrundfunkgesetz«), bestemmer, at Landesrundfunkausschuss — den myndighed, som sagsøgte i hovedsagen har afløst — kan fastslå, at et program eller en udsendelse er i strid med Landesrundfunkgesetz eller med bestemmelser i tilladelsen, og kan pålægge foretagendet eller den programansvarlige at ophøre med fortsatte overtrædelser.

13 § 33, stk. 5-7, i Landesrundfunkgesetz indeholder bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 2-4, og vierter Rundfunkstaatsvertrags § 44, stk. 2-4.

14 I denne dom skal henvisninger til Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 2-4, forstås som ligeledes værende en henvisning til de tilsvarende bestemmelser i Landesrundfunkgesetz og vierter Rundfunkstaatsvertrag, der er nævnt i foregående præmis.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 7. oktober 1993 sendte RTL filmen »Die Rache der Amy Fisher«, som varede 86 minutter. Udsendelsen blev afbrudt fire gange af reklamer. Det samme skete en uge senere, den 14. oktober 1993, da man sendte filmen »Schreie im Wald«, som varede 90 minutter. Filmene blev sendt i forbindelse med en udsendelsesrække, der havde overskriften »Gefährliche Leidenschaften«.

16 Ved afgørelse af 12. november 2003, fastslog NLA, at RTL ved at afbryde hver af disse film fire gange med reklamer havde overtrådt Rundfunkstaatsvertrags § 26,

stk. 4, første punktum. NLA nedlagde forbud mod, at filmene ved en eventuel genudsendelse blev afbrudt henholdsvis mere end én gang og mere end to gange af reklamer.

17 Ved samme afgørelse forbød NLA desuden RTL at afbryde otte andre film samt hver af de spillefilm og tv-film, der ifølge programoversigten skulle bringes i udsendelsesrækker (nemlig udsendelsesrækkerne »Gefährliche Leidenschaften«, »Familienschicksale« og »Der grosse TV-Roman«), med reklamer i videre omfang end det er tilladt i henhold til Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4, første punktum.

18 NLA gjorde til støtte for afgørelsen gældende, at de pågældende udsendelser ikke kunne anses for led i en serie i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4, og derfor ikke kunne afbrydes af reklamer med 20 minutters intervaller.

19 NLA gjorde i afgørelsen særligt gældende, at begrebet »serie« er beslægtet med begrebet »føljeton« og forudsætter en udstrakt identitet af de enkelte udsendelser med hensyn til handlingsmønster og personer. NLA fastslog særligt, at hverken det identiske sendetidspunkt, den omstændighed, at drejebogen var udarbejdet på grundlag af en roman, eller konstateringen af visse overensstemmelser med hensyn til temaer, såsom kærlighed, lidelse og almindelige familieforbindelser, skaber en tilstrækkelig forbindelse til, at udsendelserne kan anses for en serie.

20 Den 23. november 1993 anlagde RTL sag ved Niedersächsisches Verwaltungsgericht (Tyskland) med påstand om annullation af NLA's afgørelse.

21 RTL gjorde til støtte for sagen gældende, at den anfægtede afgørelse beroede på en for snæver fortolkning af begrebet »serier«. Dette begreb burde defineres som en samling af flere i sig selv afsluttede handlingsforløb efter et fælles tema, der kendetegnes af såvel indholdsmæssige kriterier, såsom filmgenre, overensstemmelser mellem drejebøger, tematisk overensstemmelse, som ydre formelle synspunkter, såsom udsendelsens varighed og programplacering samt øvrige faktorer, f.eks. en bestemt instruktør.

22 NLM har gjort gældende, at begrebet serier kræver en indholdsmæssig forbindelse mellem de udsendelser, hvoraf serien består. De hovedsageligt formelle kriterier, som RTL har påberåbt sig, ville indebære, at tv-selskaberne havde adgang til hyppigt at afbryde de enkelte bidrag med reklamer.

23 Ved dom af 25. september 1997 frifandt Niedersächsisches Verwaltungsgericht NLM med henvisning til, at de pågældende tv-film ikke kunne anses for serier i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4.

24 RTL har anket dommen til den forelæggende ret. RTL har til støtte for appellen gjort gældende, at den definition, som Niedersächsisches Verwaltungsgericht har anlagt, er uforenelig med artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

25 Den nationale ret har indledningsvis bemærket, at den i overensstemmelser med Bundesverfassungsgerichts (Tyskland) retspraksis ikke nærer nogen forfatningsmæssige betænkeligheder i relation til artikel 5, stk. 1, første punktum, i den tyske Grundgesetz for så vidt angår anvendeligheden af Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4, der udgør retsgrundlaget for den i hovedsagen omtvistede afgørelse. Denne bestemmelse følger således nøje artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

26 Den nationale ret fandt, at det med Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4, tilsigtes at sikre den kunstneriske værdi af spillefilm og tv-film og at beskytte dem mod for hyppige reklameafbrydelser.

27 Denne formålsfortolkning bekræftes efter den nationale rets opfattelse af tilblivelseshistorien for Rundfunkstaatsvertrags § 26, stk. 4. Bestemmelsen tager navnlig udgangspunkt i artikel 14, stk. 3, i den europæiske konvention, der genspejler Europarådets kompromis mellem formålet om styrket beskyttelse af spillefilm og tv-film på den ene side og annoncørernes interesser på den anden side. Artikel 11, stk. 4, i direktiv 89/552 er ligeledes baseret på dette kompromis. Den nationale ret bemærker, at de delstater, der er kontraherende parter i Rundfunkstaatsvertrag, havde til hensigt at afpasse den tyske lovgivning efter disse europæiske bestemmelser om reklameafbrydelser. Heraf følger efter Domstolens praksis, at den i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelse skal fortolkes og vurderes i lyset af ordlyden af og formålet med artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

28 Den nationale ret har desuden bemærket, at RTL's opfattelse, hvorefter beskyttelsesbehovet alene gælder for spillefilm, og ikke for tv-film, idet tv-film er særligt udformet til at kunne afbrydes af reklamer, hverken finder støtte i ordlyden af eller formålet med artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

29 Den nationale ret har bemærket, at den allerede har fastslået, at begrebet »serier« forudsætter en indholdsmæssig eller handlingsmæssig sammenhæng mellem de enkelte udsendelser.

30 Den nationale ret har anført, at dens opfattelse bekræftes af retningslinjerne fra Det Forenede Kongeriges Independant Television Commission (herefter »ITC«) samt af de fælles retningslinjer, som delstaterne har vedtaget.

31 Den nationale ret har fundet, at de omstændigheder — som ifølge RTL skaber en tematisk eller dramaturgisk sammenhæng mellem de enkelte episoder, temaer såsom affærer, parforholds- og livskriser, forbrydelser, vold, prostitution, rugemødre og naturkatastrofer, der for så vidt angår kriteriet om, at en central filmfigur hver gang rammes af skæbnens tilskikkelser, som han skal overvinde — ganske vist frembyder udtrykte fællestræk, men er for vage til, at de, selv under hensyn til yderligere formelle kriterier, kan tillægges en funktion som grundlag for en serie.

32 Den nationale ret har heraf konkluderet, at udfaldet af den i hovedsagen foreliggende retssag må afhænge af definitionen af begrebet serier og af de kriterier, der herved skal lægges til grund. Da Domstolen endnu ikke har taget stilling til dette spørgsmål i sin praksis vedrørende artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, har den nationale ret fundet, at de præjudicielle spørgsmål var begrundede.

33 Den nationale ret har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), som affattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 (EFT L 202, s. 60), med begrænsningen af reklameafbrydelser til formål at beskytte den kunstneriske værdi af spillefilm og tv-film, og gælder dette uafhængigt af, om tv-filmene oprindeligt er produceret for fjernsyn og er udformet med pauser beregnet for reklameindslag?

2) Hvilke kriterier skal være opfyldt for, at en udsendelse af flere spillefilm og tv-film kan betegnes som en »serie« og dermed være undtaget fra reklamebegrænsningerne for spillefilm og tv-film?

3) Skal der ved »serie« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552/EØF, som affattet ved direktiv 97/36/EF, forstås udsendelser, der består af flere bidrag, og som på grund af fælles tematiske, indholdsmæssige og formelle hovedtræk udviser et fælles koncept og udsendes i en tidsmæssig sammenhæng?

4) Tillader fortolkningen af begrebet »serie« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552/EØF, som affattet ved direktiv 97/36/EF, at der overhovedet eller i vidt omfang ikke stilles krav om tematiske og indholdsmæssige fælles træk ved de udsendte bidrag, men fortrinsvis lægges vægt på formelle eller formelt receptive hovedtræk?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

34 Med sit første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om film, der er produceret for fjernsyn, og som oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag, er omfattet af begrebet »tv-film« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, navnlig i betragtning af bestemmelsens formål, der består i at begrænse reklameafbrydelserne med henblik på at beskytte den kunstneriske værdi af spillefilm og tv-film.

Indlæg til Domstolen

35 RTL har gjort gældende, at artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 særligt har til formål at sikre integriteten og den kunstneriske værdi af audiovisuelle værker samt den redaktionelle uafhængighed. Bestemmelsen har kun subsidiært et forbrugerbeskyttelsesformål.

36 RTL har anført, at beskyttelsen af den kunstneriske værdi af audiovisuelle værker imidlertid ikke kan udstrækkes til film, der er produceret specielt for fjernsyn, og som fra starten er udformet med pauser beregnet for reklameindslag. En sådan udstrækning ville indebære, en ubegrundet indgriben i tv-spredningsforetagendernes grundlæggende rettigheder.

37 RTL har gjort gældende, at tv-spredningsforetagendernes frihed til at producere og udsende tv-film først og fremmest er omfattet af kommunikationsfriheden og udsendelsesfriheden — herunder bl.a. fjernsynsreklame, der er en selvstændig form for kommunikation — der udgør en grundlæggende rettighed, der er sikret i fællesskabsretten.

38 En sådan grundlæggende rettighed følger for det første af EMRK's artikel 10, stk. 1, der fastslår retten til fri modtagelse og afgivelse af meddelelser eller tanker, der er omfattet af meningsfriheden. Denne ret er ligeledes fastslået i artikel 11, stk. 2, i charteret om grundlæggende rettigheder.

39 Rettigheden omfatter ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 10, stk. 1, også udsendelsesfriheden, fjernsynsfriheden og biograffriheden, og der skal ikke sondres på grundlag af indholdet eller kvaliteten af de oplysninger, der udsendes, hvorfor rettigheden ligeledes omfatter reklameindslag.

40 RTL har endelig anført, at Domstolen har fastslået, at et alsidigt udbud af radio- og tv-programmer er knyttet til ytringsfriheden, der er sikret ved EMRK's artikel 10 og er blandt de grundlæggende rettigheder, som fællesskabsretsordenen skal beskytte.

41 RTL har herved anført, at det af ottende betragtning til direktiv 89/552 fremgår, at retten til fri udsendelse og distribution af fjernsynsudsendelser, der er fastsat i direktivet og sikret som fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), også på det fællesskabsretlige plan er udtryk for et mere generelt princip, nemlig ytringsfriheden, der er sikret i EMRK's artikel 10, stk. 1.

42 RTL har gjort gældende, at producentens frihed til at producere fjernsynsprogrammer med indbyggede reklameafbrydelser desuden er omfattet af den kunstneriske frihed, der er en af de grundlæggende rettigheder i fællesskabsretsordenen, der omfatter såvel udførelsen af værket som dets udsendelse eller transmission.

43 RTL har heraf udledt, at de begrænsninger af reklamer, som artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 fastsætter med hensyn til udsendelse af de i hovedsagen omhandlede tv-film, krænker både udsendelsesfriheden og den kunstneriske frihed.

44 Spørgsmålet er derfor, om begrænsninger af disse to grundlæggende friheder ved den i hovedsagen omhandlede reklamelovgivning kan begrundes i fællesskabsretten.

45 RTL har gjort gældende, at det følger af Domstolens praksis, at restriktioner af de grundlæggende rettigheder kun er begrundede i fællesskabsretten, hvis de er hensigtsmæssige, nødvendige og forholdsmæssige for at sikre et lovligt formål. Det følger ligeledes af retspraksis, at restriktioner af grundlæggende rettigheder skal være klart definerede, da de ellers vil skulle fortolkes indskrænkende.

46 Disse principper er desuden i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende bl.a. EMRK's artikel 10, stk. 2, hvorefter en uklar restriktion skal fortolkes snævert.

47 Med hensyn til efterprøvelsen af begrundelsen for den i hovedsagen omtvistede restriktion har RTL særligt gjort gældende, at beskyttelse af den kunstneriske integritet af film som audiovisuelle værker, der er omfattet af reklamebegrænsningerne, ikke kan påberåbes over for RTL, idet denne selv er producent af de i hovedsagen omhandlede værker og ikke har påberåbt sig beskyttelsen, idet værkerne netop er producerede med henblik på at blive afbrudt af reklamer. Der foreligger derfor ikke beskyttelse af andres rettigheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EMRK's artikel 10, stk. 2.

48 Heraf følger, at den beskyttelse af værket, der med hensyn til tv-film er sikret ved artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, i overensstemmelse med traktaten skal defineres således, at den kun finder anvendelse i det omfang, den falder sammen med filmophavsmændenes vilje og således med indehaverne af de grundlæggende rettigheders vilje.

49 RTL har heraf udledt, at beskyttelsen af værket i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 ikke finder anvendelse, når tv-filmene fra starten er produceret med reklamepauser.

50 NLM, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at bestemmelsen om, at spillefilm og tv-film er underlagt strengere kriterier for reklameafbrydelser, udtrykkeligt er blevet opretholdt under den seneste procedure for revision af direktiv 89/552, og at disse to filmtyper derfor må behandles ens i denne henseende. Ordlyden af artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 giver i øvrigt ikke mulighed for nogen anden fortolkning.

Domstolens besvarelse

51 Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 89/552's kapitel IV indeholder bestemmelser vedrørende fjernsynsreklamer, sponsorvirksomhed og teleshopping. Heri indgår artikel 11 i nævnte direktiv, der regulerer hyppigheden af reklameafbrydelser.

52 I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 89/552 skal fjernsynsreklamer i princippet placeres mellem udsendelserne. Reklamerne kan imidlertid placeres inde i udsendelserne, hvis visse principper overholdes, nemlig at reklameafbrydelserne ikke berører udsendelsernes integritet og værdi, idet der bl.a. tages hensyn til programmets længde og art, og der ikke gribes ind i rettighedshavernes rettigheder.

53 De særlige betingelser, hvorunder udsendelserne kan afbrydes af reklamer, er fastsat i artikel 11, stk. 2-5, i direktiv 89/552.

54 Det følger af artikel 11, stk. 4, i dette direktiv, at der bør gå mindst 20 minutter mellem de enkelte reklameafbrydelser af udsendelsen.

55 Artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 indeholder en forstærket beskyttelse for audiovisuelle værker, som f.eks. spillefilm og tv-film, nemlig en enkelt reklameafbrydelse for hver periode på 45 minutter og en ekstra afbrydelse, hvis udsendelsen har en varighed på mindst 20 minutter længere end to eller flere samlede perioder på 45 minutter.

56 Artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 indeholder imidlertid en undtagelse for serier, føljetoner, lette underholdningsudsendelser og dokumentarfilm. Udsendelser af denne art er derfor omfattet af nævnte direktivs artikel 11, stk. 4.

57 RTL har gjort gældende, at film, der er produceret for fjernsyn og oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag, ikke er omfattet af begrebet tv-film i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

58 En sådan fortolkning er i strid med både bestemmelsens ordlyd og tilblivelseshistorie.

59 Ordlyden af artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 er på ingen måde tvetydig. Bestemmelsen giver intet holdepunkt for at udskille en kategori af tv-film, der ikke skulle være omfattet af begrebet »tv-film«, fordi de oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag.

60 Som påpeget af den nationale ret, bekræftes dette også af tilblivelseshistorien for artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552. Et forslag fra Kommissionen om ændring af

denne bestemmelse således, at tv-film blev undtaget fra bestemmelsens ordning, blev nemlig ikke vedtaget af Rådet. Forslaget var netop begrundet med, at disse film fra starten kunne udformes med naturlige pauser, der ville gøre det muligt at indsætte reklameindslag uden at skade værkets integritet.

61 Den af RTL påberåbte fortolkning af artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 har heller ikke støtte i bestemmelsens formål.

62 Det følger således af betragtning 27 til direktiv 89/552 såvel som af artikel 11, stk. 1, at denne artikel har til formål at sikre en afbalanceret beskyttelse af tv-spredningsforetagendernes og annoncørernes finansielle interesser på den ene side og rettighedsindehavernes, dvs. ophavsmænds og fremstilleres, og forbrugernes interesser i deres egenskab af seere på den anden side.

63 Dette formål fremgår ligeledes af punkt 245 og 246 i den beretning, der blev afgivet i forbindelse med den europæiske konvention af 5. maj 1989 om grænseoverskridende fjernsyn. Denne konvention blev udarbejdet samtidig med direktiv 89/552, og der henvises også til den i fjerde betragtning til direktivet (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, forenede sager C-320/94, C-328/94, C-329/94 og C-337/94 — C-339/94, RTI m.fl., Sml. I, s. 6471, præmis 33).

64 Selv om det, som RTL har anført, er korrekt, at det nævnte formål, for så vidt det vedrører beskyttelse af tv-spredningsforetagendernes og rettighedsindehavernes interesser, er uden betydning for de pågældende film, fordi denne beskyttelse ikke påberåbes i den foreliggende sag, er et andet vigtigt led i dette formål, nemlig beskyttelsen af forbrugerne i deres egenskab af seere mod overdreven reklame, stadig af betydning i den foreliggende sag.

65 Den fortolkning, som RTL har påberåbt sig, overser dette vigtige led i formålet om en afbalanceret beskyttelse som omhandlet i artikel 11 i direktiv 89/552. For så vidt angår den forstærkede ordning i bestemmelsens stk. 3 er beskyttelsen af seerne desuden netop af særlig vigtighed.

66 En sådan fortolkning risikerer desuden at tømme den forstærkede beskyttelse, der er indført ved denne bestemmelse, for indhold, idet den ville gøre det muligt for tv-spredningsforetagenderne nemt at omgå beskyttelsen ved blot at købe eller producere film, der fra starten er udformet med pauser beregnet for reklameindslag.

67 Endelig er en fortolkning, hvorefter ordningen med forstærket beskyttelse efter artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 finder anvendelse på tv-film som de i hovedsagen omtvistede, ikke i strid med grundrettighederne.

68 Ganske vist kan denne forstærkede beskyttelse udgøre en restriktion af ytringsfriheden, som hjemlet i EMRK's artikel 10, stk. 1, hvortil der i øvrigt henvises i ottende betragtning til direktiv 89/552.

69 En sådan restriktion forekommer imidlertid begrundet i henhold til EMRK's artikel 10, stk. 2.

70 Restriktionen forfølger således det lovlige mål at »beskytte andres [...] rettigheder« i den nævnte bestemmelses forstand, nemlig beskyttelsen af

forbrugerne i deres egenskab af seere samt deres interesse i at have adgang til programmer af en vis kvalitet. Disse formål kan begrunde foranstaltninger mod alt for mange reklamer.

71 Domstolen har endvidere allerede fastslået, at hensynet til at beskytte forbrugerne mod alt for mange kommercielle reklamer eller til, ud fra en kulturpolitisk målsætning, at sikre, at programmerne er af en vis kvalitet, er hensyn, som kan retfærdiggøre restriktioner indført af medlemsstaterne i den frie udveksling af tjenesteydelser i forbindelse med reklamer (jf. dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Sml. I, s. 4007, præmis 27, og af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 50).

72 Med hensyn til spørgsmålet, om restriktionen er forholdsmæssig, bemærkes, at restriktionen ikke vedrører reklameindholdet, ikke omfatter et forbud, men alene fastsætter grænser for hyppigheden, der gælder for ethvert foretagende, og i princippet giver spredningsforetagenderne mulighed for frit at vælge tidspunktet for (jf. punkt 49 i den beretning, der blev afgivet i forbindelse med den europæiske konvention) og — inden for grænserne af artikel 18 i direktiv 89/552 — længden af reklameafbrydelserne.

73 Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende EMRK's artikel 10, stk. 2, at de nationale myndigheder har en vis skønsmargen ved vurderingen af, om der foreligger tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af ytringsfriheden. Ifølge denne retspraksis er denne skønsmargen særligt nødvendig på det erhvervsmæssige område og specielt på et så kompleks og flydende område som reklamer (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.6.2001 i sagen VGT Verein gegen Tierfabriken mod Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI, præmis 66-70).

74 Det første spørgsmål må herefter besvares med, at film, der er produceret for fjernsyn, og som oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag, er omfattet af begrebet »tv-film« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

Det andet, tredje og fjerde spørgsmål

75 Ved det andet, tredje og fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, har den nationale ret nærmere bestemt forelagt Domstolen spørgsmål om, hvilke elementer der skal knytte film sammen, for at de kan være omfattet af undtagelsen for »serier« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

Indlæg til Domstolen

76 RTL har gjort gældende, at begrebet serier først og fremmest skal fortolkes i lyset af den tilsikrede frie udveksling af tjenesteydelser.

77 RTL har hertil anført, at det væsentligste formål med direktiv 89/552 ifølge Domstolens praksis er at sikre fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig fri udsendelse af fjernsynsudsendelser.

78 Ifølge RTL følger det af denne retspraksis, at da første punktum i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 indeholder en restriktion, der hindrer den frie udsendelse af fjernsynsudsendelser og ikke er formuleret klart — navnlig idet direktivet ikke

klart angiver, under hvilke betingelser udsendelse af tv-film som serier ikke er omfattet af den restriktive klausul om intervaller på 45 minutter mellem reklameafbrydelserne — skal fortolkes strengt i overensstemmelse med direktivets formål. Begrebet serier skal derfor fortolkes så bredt som muligt.

79 Med hensyn til en ordlydsfortolkning af artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 i de forskellige sprogversioner har RTL anført, at en gennemgang af bestemmelsen i de forskellige sprogversioner viser, at bestemmelsen ikke er entydig, men tillader forskellige fortolkninger.

80 RTL har anført, at det tyske begreb »Reihe« (»føljeton« i den danske version) har så mange forskelligartede oversættelser, at en klar og ensartet definition er udelukket.

81 I henhold til Domstolens praksis skal der ved fortolkningen af bestemmelsen lægges vægt på dens sammenhæng og det formål, der forfølges med ordningen.

82 En systematisk fortolkning indebærer endvidere, at begreberne serier og føljetoner, idet de er nævnt sideordnet, skal hver have deres betydning.

83 For at være omfattet af begrebet serier er det tilstrækkeligt, at flere tv-film, der har i sig selv afsluttede handlingsforløb, regelmæssigt sendes på et fast tidspunkt og er forbundet af andre formelle og konceptuelle kriterier og af et generelt fælles tema, f.eks. præsentation af forskelligartede tilfælde af relationelle kriser.

84 Hvad endeligt angår en fortolkning af artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 ud fra direktivets formål har RTL gjort gældende, at en for snæver fortolkning af begrebet serier ville skade finansieringsmulighederne og derfor være i strid med et af direktivets formål, nemlig fremme af produktionen af europæiske udsendelser.

85 RTL har gjort gældende, at begrebet serier for det andet skal fortolkes i lyset af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabet, den frie udveksling af fjernsynsudsendelser og den kunstneriske frihed.

86 RTL har herved anført, at udformningen af flere film som en serie med indbyggede reklamepauser, selv om der kun foreligger en svag indbyrdes tematisk forbindelse, i henhold til fællesskabsretten er omfattet af beskyttelsen af disse grundlæggende friheder. En snæver fortolkning af begrebet serier ville imidlertid alvorligt krænke disse rettigheder.

87 En sådan snæver fortolkning, der ville indebære anvendelsen af de strenge begrænsninger af reklameafbrydelser i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, er desuden ikke begrundet i lovlige hensyn.

88 RTL har i sit indlæg vedrørende det første præjudicielle spørgsmål afvist, at beskyttelsen af værkets integritet kan være nogen begrundelse med henvisning særligt til, at der i den foreliggende sag ikke er tale om beskyttelse af andres rettigheder vedrørende værkets integritet (jf. denne doms præmis 47). RTL har desuden anført, at hverken beskyttelsen af kvaliteten af fjernsynsudsendelserne eller beskyttelsen af forbrugerne kan være en begrundelse.

89 RTL har specielt gjort gældende, at kvaliteten af udsendelserne under en ordning med et alsidigt udbud af fjernsynsprogrammer ikke i sig selv er et lovligt alment

hensyn, der kan begrunde alvorlige restriktioner for reklamer i forbindelse med tv-film, idet reklameafbrydelserne ikke har nogen indflydelse på en films kvalitet. Endvidere er udsendelsesfriheden og pressefriheden til hinder for, at tv-spredningsforetagenderne påtvinges en bestemt programmodel.

90 RTL har desuden anført, at en snæver fortolkning af begrebet serier hverken er hensigtsmæssig eller nødvendig for at sikre en effektiv beskyttelse af forbrugerne.

91 Forbrugerne har nemlig et stort udbud af kanaler, der tilbyder mere eller mindre reklame. De forbrugere, der vælger private kanaler, er opmærksomme på, at der på disse kanaler er et større antal reklameafbrydelser end på andre kanaler, såsom offentlige kanaler eller specialiserede kulturkanaler. Denne valgfrihed er endvidere i sig selv en reguleringsmekanisme, idet en privat kanals seertal falder, hvis forbrugerne finder, at programmerne på kanalen indeholder for mange reklamer, hvilket vil tvinge kanalen til at tilpasse sine programmer efter seernes ønsker.

92 RTL har desuden anført, at det i den foreliggende sag er unødvendigt at foreskrive den strengere regel om intervaller på 45 minutter, der følger af en snæver fortolkning af begrebet serier, idet der er mindre restriktive midler til at sikre, at forbrugernes valgfrihed faktisk opretholdes, bl.a. en forklaringsforpligtelse, dvs. en forpligtelse til at angive reklamehyppigheden i blade, der indeholder tv-programmer, eller i starten af de pågældende udsendelser.

93 RTL har til sammenligning henvist til Domstolens praksis vedrørende varers frie bevægelighed, hvoraf det følger, at det for at sikre forbrugernes valgfrihed som hovedregel er tilstrækkeligt, at der på produkterne oplyses, f.eks. hvilke råvarer der er anvendt ved fremstillingen.

94 NLM, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at en definition af begrebet serier, der støtter sig på formelle kriterier, ikke kan tiltrædes. Den særlige beskyttelse af spillefilm og tv-film ville miste ethvert indhold, hvis en sådan definition godkendtes, idet det ville være nemt at skabe en formel forbindelse mellem enhver type film og dermed omgå den nævnte beskyttelse.

95 Det må derimod kræves, at der foreligger en klar forbindelse mellem udsendelserne med hensyn til indhold, art eller tema, for at de kan anses for en føljeton eller en serie.

96 Det Forenede Kongeriges regering har navnlig gjort gældende, at de mest reelle elementer, der forbinder udsendelserne, som det fremgår af ITC's vejledende bemærkning, er dem, der følger af, at fortællingen, dvs. handlingen, fortsætter fra den ene udsendelse til den næste og/eller, at visse af personerne i det mindste går igen fra den ene udsendelse til den næste.

Domstolens besvarelse

97 Det bemærkes indledningsvis, at hverken direktiv 89/552 eller de relevante fortolkningsbidrag til direktivet, såsom forberedende retsakter og den beretning, der er afgivet i forbindelse med den europæiske konvention, giver nogen afklaring med hensyn til de kriterier, der afgrænser henholdsvis begrebet »tv-film« og »serier« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

98 En fortolkning, der følger den almindelige betydning af disse begreber eller baserer sig på en sammenligning af de forskellige sprogversioner af direktiv 89/552, kan heller ikke give en entydig besvarelse af dette spørgsmål.

99 Bestemmelsen må derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, som den indgår i (jf. i denne retning bl.a. dom af 9.1.2003, sag C-257/00, Givane m.fl., Sml. I, s. 345, præmis 37).

100 Som det fremgår af denne doms præmis 62, er formålet med artikel 11 i direktiv 89/552 at sikre en afbalanceret beskyttelse af tv-spredningsforetagendernes og annoncørernes interesser på den ene side og rettighedsindehavernes og forbrugernes interesser i deres egenskab af seere på den anden side.

101 Med hensyn til audiovisuelle værker, såsom bl.a. tv-film, har artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552 til formål at give tv-seerne en forstærket beskyttelse mod alt for mange reklamer.

102 Den i det væsentlige formelle opfattelse af kriterierne for afgrænsningen af begrebet »serier«, som RTL har påberåbt sig, kan imidlertid ikke tiltrædes, idet den ville skade dette formål.

103 Denne opfattelse ville gøre det muligt at omgå den nævnte forstærkede beskyttelse og ville derfor indebære en fare for, at beskyttelsen gøres illusorisk. Tv-spredningsforetagenderne kunne således nemt lave en formel fælles ramme, der forbinder meget forskellige film på grundlag af bl.a. den samme sendetid, udsendelse under den samme overskrift eller det samme tema eller en præsentation før eller efter udsendelserne.

104 Formelle elementer til at skabe en forbindelse, som påberåbt af RTL, er derfor ikke tilstrækkelige med hensyn til definitionen af begrebet »serier« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552.

105 Heraf følger, at begrebet »serier« kræver en materiel forbindelse, nemlig fælles elementer med hensyn til de pågældende films indhold.

106 Med henblik på yderligere at afgrænse arten af kriterierne for definition af begrebet »serier« må begrundelserne for, at direktivet indeholder en lavere beskyttelse af tv-seerne mod for meget reklame under visse udsendelser, som f.eks. serier, identificeres.

107 Som generaladvokaten har påpeget i punkt 51 i forslaget til afgørelse, kan denne lavere beskyttelse forklares med den omstændighed, at serier netop på grund af de grundlæggende forhold, der forbinder de forskellige film, hvoraf den er opbygget, såsom f.eks. udvikling af den samme handling eller en eller flere gennemgående personer, kræver en mindre vedvarende koncentration af seerne end film.

108 Det andet, tredje og fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at de elementer, der knytter film sammen, for at de kan være omfattet af undtagelsen for »serier« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, skal vedrøre de pågældende films indhold, som f.eks. udvikling af den samme handling fra den ene udsendelse til den anden eller en eller flere gennemgående personer i de forskellige udsendelser.

Sagens omkostninger

109 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht ved kendelse af 15. juni 2001, for ret:

1) **Film, der er produceret for fjernsyn, og som oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag, er omfattet af begrebet »tv-film« i artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997.**

2) **De elementer, der knytter film sammen, for at de kan være omfattet af undtagelsen for »serier« i artikel 11, stk. 3, i direktiv 89/552, skal vedrøre de pågældende films indhold, såsom f.eks. udvikling af den samme handling fra den ene udsendelse til den anden eller en eller flere gennemgående personer i de forskellige udsendelser.**

Timmermans Edward Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident