РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

22 декември 2010 година *

По дело C-517/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси (Белгия) с акт от 3 декември 2009 г., постъпил в Съда на 11 декември 2009 г., в рамките на производство по дело

RTL Belgium SA, по-рано TVi SA,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: г-н Ал. Арабаджиев, председател на състав, г-н A. Rosas и г-жа P. Lindh (докладчик), съдии,

* Език на производството: френски.

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 ноември 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за RTL Belgium SA, по-рано TVi SA, от адв. F. Tulkens и адв. S. Seys, avocats,

— за CLT-UFA, от адв. G. de Foestraets, avocat,

— за белгийското правителство, от г-жа M. Jacobs, в качеството на представител, подпомагана от адв. A. Feyt, avocat,

— за люксембургското правителство, от г-н C. Schiltz, в качеството на представител, подпомаган от адв. P. Kinsch, avocat,

— за Европейската комисия, от г-жа C. Vrignon и г-жа E. Montaguti, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 1, буква в) от Директива 89/552/ЕИО на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 1989 година относно координирането на някои разпоредби, формулирани в действащи закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до упражняване на телевизионна дейност (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 298, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 215), изменена с Директива 2007/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2007 година (ОВ L 332, стр. 27, наричана по-нататък „Директива 89/552“).

2 Запитването е отправено от Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси на Френската общност в Белгия в рамките на производство, засягащо RTL Belgium SA (наричано по-нататък „дружеството RTL Belgium“), което е заподозряно в нарушаване на националната правна уредба в областта на телевизионното пазаруване.

Правна уредба

Правната уредба на Съюза

3 Член 1, букви в) и г) от Директива 89/552 съдържа следните определения:

„в) „редакционна отговорност“ означава упражняването на ефективен контрол както върху избора на предавания, така и върху тяхната организация, както в хронологичен ред при телевизионни излъчвания, така и в каталог при аудиовизуални медийни услуги по заявка. Редакционната отговорност не включва непременно юридическа отговорност съобразно националното законодателство по отношение на съдържанието на предоставената услуга;

г) „доставчик на медийна услуга“ означава физическото или юридическото лице, което носи редакционна отговорност за избора на аудиовизуалното съдържание на аудиовизуалната медийна услуга и определя начина, по който тя е организирана“.

4 Член 2, параграф 1, параграф 2, буква а) и параграф 3, букви а) и б) от тази директива гласят:

„1. Всяка държава членка гарантира, че всички аудиовизуални медийни услуги, предоставяни от доставчици на аудиовизуални медийни услуги под нейна юрисдикция, спазват правото, приложимо към аудиовизуалните медийни услуги, предназначени за обществеността в тази държава членка.

2. За целите на настоящата директива доставчици на медийни услуги под юрисдикцията на държава членка са доставчиците:

а) установени в тази държава членка в съответствие с параграф 3 […]

[…]

3. По смисъла на настоящата директива, доставчик на медийни услуги се счита за установен в дадена държава членка в следните случаи:

а) седалището на доставчика на медийни услуги е в тази държава членка и редакционните решения за аудиовизуалните медийни услуги се вземат в тази държава членка;

б) ако седалището на доставчик на медийни услуги е в една държава членка, но редакционните решения за аудиовизуалните медийни услуги се вземат в друга държава членка, той се смята за установен в държавата членка, където оперира значителна част от работната сила, заета в извършването на дейността по предоставяне на аудиовизуалните медийни услуги; ако значителна част от работната сила, заета с извършването на дейността по предоставяне на аудиовизуалните медийни услуги, оперира във всяка една от тези държави членки, доставчикът на медийни услуги се счита установен в държавата членка, където е седалището му; ако значителна част от работната сила, заета в извършването на дейността по предоставяне на аудиовизуалните медийни услуги, оперира извън която и да е от тези държави членки, доставчикът на медийни услуги се счита установен в държавата членка, където първоначално е започнал своята дейност в съответствие с правото на въпросната държава членка, при условие че поддържа стабилна и ефективна връзка с икономиката на въпросната държава членка“.

Национално право

5 Координираният декрет относно аудиовизуалните медийни услуги е публикуван в *Moniteur belge* на 24 юли 2009 г. (наричан по-нататък „Декретът“).

6 Член 1, точки 16, 46 и 57 от Декрета съдържат следните определения:

„16) „Редактор на услуги“ е физическото или юридическото лице, което носи редакционната отговорност за избора на съдържанието на аудиовизуалната медийна услуга и който определя нейната организация;

[…]

46) „Редакционна отговорност“ е упражняването на ефективен контрол както върху избора на предавания, така и върху тяхната организация, както в хронологичен ред при линейните услуги, така и в каталог при нелинейните услуги;

[…]

57) „Телевизионно пазаруване“ е всяка директна оферта към обществеността, излъчена под формата на предавания или рекламни спотове, с цел предоставянето на стоки или услуги, включително недвижима собственост, права и задължения, срещу заплащане“.

7 Според член 2, параграф 3 от Декрета:

„В юрисдикцията на Френската общност попада всеки редактор на услуги:

1) който е установен във френската езикова област;

2) който е установен в двуезичната област Bruxelles-Capitale и чийто дейности са свързани изключително с Френската общност“.

8 Член 31, параграф 6 от Декрета гласи:

„[…] продължителността на излъчването на телевизионното пазаруване се определя от правителството, като максималната продължителност е три часа дневно, в които се включва и повторното излъчване“.

9 Член 133 от Декрета предвижда:

„Създава се Върховен съвет по аудиовизуалните въпроси на Френската общност в Белгия, независим административен орган с юридическа правосубектност, натоварен с регулирането на аудиовизуалния сектор във Френската общност […]“

10 Член 134 от Декрета предвижда, че Върховният съвет по аудиовизуалните въпроси се състои от два органа, а именно Консултативна комисия и Орган за издаване на разрешения и осъществяване на контрол, от бюро и от разследващ секретариат.

11 Съгласно член 136, параграф 1 от Декрета задачата на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси е по-специално:

„1) да регистрира декларациите на редакторите на услуги и да издава разрешения на определени редактори на услуги, с изключение на местните телевизии и на [Radio-Télévision belge de la Communauté française de Belgique];

2) да разрешава използването на радиочестоти;

[…]

12) да установява всяко нарушение на закони, декрети и правилници в аудиовизуалната област и всяко неизпълнение на задължения, произтичащи от спогодба между Френската общност и редактор или доставчик на услуги, от договора за управление на [Radio-Télévision belge de la Communauté française de Belgique], от спогодбата между правителството и всяка от местните телевизии, както и от ангажименти, поети в рамките на отговор на посочените в настоящия декрет покани за представяне на оферти“.

12 Член 139, параграф 1 от Декрета уточнява състава на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси. Този член гласи следното:

„Освен от [четиримата] членове на бюрото, посочено в член 142, параграф 1, Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол се състои от шестима членове. Техният мандат е четири години с възможност за подновяване. […]

Без да се засягат разпоредбите, посочени в член 142, параграф 1, десетте членове се определят при спазване на член 9 от Закона от 16 юли 1973 г., който гарантира защитата на идеологическите и философските тенденции. От шестимата членове, посочени в предходната алинея, трима се определят от парламента на Френската общност. Правителството допълва състава на Органа след определянето на първите трима членове от парламента на Френската общност.

Членовете на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол се избират измежду лица с призната компетентност в областта на правото, аудиовизуалния сектор или комуникациите.

[…]“

13 По силата на член 140, параграф 1 от Декрета бюрото на Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, което се състои от председателя, както и от първия, втория и третия заместник-председател на посочения съвет, представлява последния пред правораздавателните органи и по отношение на трети лица. Според параграф 3 от същия член бюрото назначава персонала на Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси. То назначава по-специално съветниците и аташетата към разследващия секретариат след изслушване на становището на самия секретариат.

14 Съгласно член 142, параграф 1 от Декрета четиримата членове на бюрото се назначават от правителството.

15 Според член 143 от Декрета разследващият секретариат получава жалбите, адресирани до Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, и разглежда преписките. Той може също да започне разследване по собствена инициатива. Освен това този член предвижда, че разследващият секретариат се ръководи от разследващия секретар, който е подчинен на бюрото.

16 Член 161 от Декрета предвижда процесуалните правила, които разследващият секретариат и Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси трябва да прилагат в случай на жалба или факти, които могат да представляват по-специално нарушение на закони, декрети и правилници в аудиовизуалната област. Параграф 1 от този член предвижда по-специално следното:

„[…] разследващият секретариат открива производство по разследване и се произнася по допустимостта на жалбата.

Ако жалбата е допустима, разследващият секретариат отговаря за нейното разглеждане. Разследващият секретариат може да я остави без разглеждане.

[…]

Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол може да разглежда решенията на разследващия секретариат за недопустимост и за оставяне на жалбата без разглеждане.

Докладът за разследването се предоставя на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол. […]“

17 Съгласно член 161, параграфи 2–4 Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси уведомява нарушителя за твърденията си за нарушения и за доклада от разследването, като нарушителят разполага с едномесечен срок, за да се запознае с преписката и да представи писменото си становище. Нарушителят следва да бъде поканен да се яви. Посоченият орган може да изслуша всяко лице, което би могло да допринесе с полезна информация. Той постановява мотивирано решение не по-късно от шестдесет дни от приключването на обсъжданията.

Фактите по главното производство и преюдициалният въпрос

18 На 8 октомври 2009 г. разследващият секретариат е сезиран с жалба на телевизионна зрителка, която твърди, че няколко дни по-рано операторът RTL Belgium е излъчвал програма за телевизионно пазаруване в продължение на 7 часа в рамките на един ден, макар че законовото ограничение е 3 часа.

19 След като проверява дали позволеното ограничение е надвишено, разследващият секретариат отправя писмо до установеното в Белгия дружество RTL Belgium, за да му даде възможност евентуално да изрази становището си.

20 Това дружество отговаря, че според него разследващият секретариат не е компетентен да проведе разследване срещу него, защото не то, а неговото дружество майка CLT-UFA, установено в Люксембург, е доставчик на услугата RTL Belgium.

21 Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси си поставя въпроса дали белгийските или люксембургските власти са компетентни да осъществят контрол върху услугата RTL Belgium. Ако дружеството RTL Belgium е доставчикът на услугата, RTL Belgium — както поддържа разследващият секретариат — посоченият

орган преценява, че е компетентен, тъй като това дружество е със седалище в Белгия и според посочения секретариат редакторските решения се вземат именно в Белгия.

22 Актът за преюдициално запитване съдържа по-специално следната информация относно дружеството RTL Belgium и неговото дружество майка CLT-UFA.

23 От 1987 г. дружеството RTL Belgium последователно получава от белгийските власти разрешение да извършва услуги за телевизионно излъчване, и по-специално услугата RTL Belgium. Последното разрешение, предоставено за тази услуга, изтича на 31 декември 2005 г. Дружеството RTL Belgium не е подавало заявка за подновяването му с мотива, че въпросната услуга вече се предоставя от Люксембург от CLT-UFA.

24 Последното, което понастоящем контролира 66 % от дружество RTL Belgium, получава от люксембургските власти лиценз за същата услуга от 1995 г.

25 С решение от 29 ноември 2006 г. Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси установява, че в нарушение на белгийската правна уредба относно телевизионното излъчване дружеството RTL Belgium излъчва без разрешение услуга, чийто редактор е самото то, в частност услугата RTL Belgium, и му налага глоба в размер на 500 000 EUR. Дружеството RTL Belgium подава жалба за отмяна на това решение пред Conseil d'État (Белгия), който я приема за основателна и отменя посоченото решение със съдебно решение от 15 януари 2009 г.

26 Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси изтъква, че в това съдебно решение

Conseil d'État е постановил, че съществувалото до 2005 г. положение на двойно разрешение противоречи на правилото, според което само една държава членка е компетентна по отношение на телевизионен оператор, и че то може да попречи на свободното предоставяне на услуги в Европейския съюз. Conseil d'État бил постановил, че при тези условия е ирелевантен фактът дали CLT-UFA или дружеството RTL Belgium има качеството на редактор на услуги според терминологията на Декрета, или на доставчик на услуги според терминологията на Директива 89/552.

27 Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси обаче счита, че този въпрос е релевантен в рамките на делото по главното производство предвид новата правна рамка, приложима в Белгия от 2009 г., която се състои, от една страна, от Декрета, и от друга страна, от протокол за сътрудничество между Кралство Белгия и Великото херцогство Люксембург.

28 Декретът е влязъл в сила на 28 март 2009 г. Той предвижда по-специално ново определение на понятието „редакционна отговорност".

29 Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси счита, че той е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС и че следователно може да отправи преюдициално запитване до Съда. Освен законовото му квалифициране като независим административен орган той отговарял и на критериите, изведени от Съда за характеризирането на юрисдикция по смисъла на този член.

30 При тези условия Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси решава да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Може ли понятието „ефективен контрол както върху избора на предавания, така и върху тяхната организация", съдържащо се в член 1, буква в) от [Директива 89/552], да се тълкува в смисъл, че позволява да се приеме, че дружество,

което е установено в държава членка и на което е разрешено чрез лицензиране от правителството на тази държава членка да предоставя аудиовизуални медийни услуги, действително упражнява такъв контрол, след като то делегира, с възможност за пределегиране, на трето дружество, установено в друга държава членка, срещу плащане на неопределена сума, съответстваща на общия оборот от реклама, осъществен от излъчването на тези услуги, реализирането и произвеждането на всички програми, характерни за тези услуги, информирането на обществеността в областта на програмните схеми, както и финансовите услуги, правните услуги, услугите, свързани с човешките ресурси, услугите, свързани с управлението на инфраструктурите и други услуги, свързани с персонала, и след като изглежда, че в седалището на това трето дружество се решава и се осъществява съединяването на програми, евентуалното сваляне от програмата и промените в телевизионните излъчвания, свързани с текущите събития?“.

Относно компетентността на Съда

31 В самото начало следва да се провери дали Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси представлява юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС и следователно дали Съдът е компетентен да се произнесе по поставения му въпрос.

Становища, представени на Съда

32 Кралство Белгия и Европейската комисия считат, че Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси отговаря на всички критерии за характеризирането като юрисдикция, изведени в практиката на Съда.

33 Дружеството RTL Belgium, CLT-UFA и люксембургското правителство от своя страна считат, че не е изпълнен критерият за независимост.

34 Дружеството RTL Belgium и CLT-UFA поддържат най-напред, че Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси не е достатъчно независим от изпълнителната власт, тъй като по-специално белгийското правителство има решаваща роля при назначаването на членовете му. Впрочем при определянето на последните се вземали предвид идеологическите и философските тенденции, което им пречело да бъдат напълно независими. По-нататък не било налице функционално разграничение между разследването и вземането на решения. Накрая Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси нямал качеството на трето лице нито по отношение на евентуалния жалбоподател, когото не е задължен да изслуша, нито по отношение на разследващия секретариат, който е подчинен на бюрото.

35 Люксембургското правителство изтъква, че Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси е страна по спора и следователно не притежава изискваната независимост, което се доказва и от факта, че той е представляван при обжалване на неговите решения пред Conseil d'État.

Съображения на Съда

36 Според постоянната съдебна практика, за да прецени дали запитващият орган притежава качеството на „юрисдикция" по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на Съюза — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянnодействащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим (вж. по-специално Решение от 17 септември 1997 г. по дело Dorsch Consult, C-54/96, Recueil,

стр. I-4961, точка 23, Решение от 31 май 2005 г. по дело Syfait и др., C-53/03, Recueil, стр. I-4609, точка 29 и Решение от 14 юни 2007 г. по дело Häupl, C-246/05, Сборник, стр. I-4673, точка 16, както и Определение от 14 май 2008 г. по дело Pilato, C-109/07, Сборник, стр. I-3503, точка 22).

37 Първо следва да се провери критерият, свързан с независимостта на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси.

38 Съгласно практиката на Съда понятието за независимост, което е вътрешно-присъщо на правораздавателната функция, предполага преди всичко съответната инстанция да има качеството на трето лице по отношение на органа, който е приел обжалваното решение (Решение от 30 март 1993 г. по дело Corbiau, C-24/92, Recueil, стр. I-1277, точка 15 и Решение от 19 септември 2006 г. по дело Wilson, C-506/04, Recueil, стр. I-8613, точка 49).

39 Това понятие има два аспекта. Първият аспект, който е външен, предполага, че инстанцията е защитена от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на преценката на нейните членове по отношение на предоставените им за разглеждане спорове (Решение по дело Wilson, посочено по-горе, точки 50 и 51).

40 Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед предмета на спора (Решение по дело Wilson, посочено по-горе, точка 52).

41 Следва да се констатира, че този критерий за независимост не е изпълнен от Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси.

42 Всъщност нито организационната структура на Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси и на съставящите го органи, нито възложените му задачи позволяват да се счита, че посоченият орган встъпва като независима трета страна между предполагаемия нарушител, от една страна, и административния орган, отговорен за контрола върху аудиовизуалния сектор, от друга страна.

43 Що се отнася до организационната структура на Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, следва да се посочи първо, че бюрото на посочения съвет се състои от четирима членове, а именно председателя, първия, втория и третия заместник-председател на същия. По-нататък последните са членове и на Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, от който те представляват значителна част, и по-специално четирима от десетте му членове.

44 Що се отнася до задачите, възложени на различните органи на Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, от Декрета е видно, че в тази административна структура Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси отговаря за контрола и спазването от съответните редактори на медийни услуги на правилата в аудиовизуалната област и за санкционирането на евентуалните нарушения. При изпълнението на тази задача той се подпомага от разследващия секретариат, ръководен от разследващия секретар, който е подчинен на бюрото.

45 Следва да се констатира, че Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси, който е решаващ орган, установява посредством бюрото функционална връзка с посочения съвет като цяло, както и с разследващия секретариат, по чието предложение той приема решения. Следователно при приемането на решения Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси не се различава от контролния административен орган, който може да бъде оприличен на страна в рамките на производство в аудиовизуалната област (вж. по аналогия Решение по дело Syfait и др., посочено по-горе, точка 33).

46 Тази констатация впрочем се потвърждава от факта, че бюрото представлява Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси пред правораздавателните органи и по отношение на трети лица.

47 От това следва, че при приемането на спорното решение Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси няма качеството на трето лице по отношение на съществуващите интереси и поради това не притежава изискваната безпристрастност спрямо евентуалния нарушител, в конкретния случай дружеството RTL Belgium, за да представлява юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

48 При това положение не следва да се разглежда дали Органът за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси отговаря на останалите критерии, които позволяват запитващият орган да се характеризира като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

49 При тези условия Съдът не е компетентен да отговори на поставения въпрос.

По съдебните разноски

50 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

Съдът не е компетентен да отговори на въпроса, поставен от Органа за издаване на разрешения и осъществяване на контрол към Върховния съвет по аудиовизуалните въпроси с неговото решение от 3 декември 2009 г.

Подписи