CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 11 juli 1996 *

Het rechtskader

1. In de onderhavige zaken wordt het Hof verzocht om uitlegging van twee bepalingen van de richtlijn „Televisie zonder grenzen" (richtlijn 89/552/EEG van de Raad [1]; hierna: „richtlijn"). Het gaat om artikel 18, lid 1, en artikel 17, lid 1, sub b.

2. Artikel 18, lid 1, bepaalt:

„De zendtijd voor reclame mag niet meer dan 15 % van de dagelijkse zendtijd uitmaken. Dit percentage kan eventueel tot 20 % worden opgetrokken indien het vormen van reclame omvat zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op verkoop, aankoop en verhuring van produkten of met het oog op het verrichten van diensten, mits de reclameboodschappen niet meer dan 15 % van de programma's uitmaken."

3. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de woorden „vormen van reclame zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek (...)" slechts bij wijze van voorbeeld zijn gebruikt of als definitie, en in het bijzonder of zij ook de zogenoemde telepromoties omvatten.

4. Artikel 17, lid 1, sub b, bepaalt, dat gesponsorde televisieprogramma's „aan het begin en/of aan het eind duidelijk als gesponsorde programma's [moeten worden] gekenmerkt door vermelding van naam en/of logo van de sponsor".

5. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de richtlijn, en in het bijzonder dat artikel verbiedt om de naam en/of het logo van de sponsor op andere momenten dan aan het begin en/of aan het eind van de programma's te vermelden, dan wel toelaat dat sponsoringvormen ook tijdens de programma's meermaals worden vermeld.

6. De inhoud van de richtlijn is gelijk aan het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie van 5 mei 1989 (hierna: „het Televisie-verdrag"). Het is geen

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Richtlijn van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PB 1989, L 298, blz. 23).

toeval dat zij identiek zijn. De werkzaamheden aan de richtlijn en dat verdrag verliepen gelijktijdig en daarom achtte de Europese Raad tijdens zijn vergadering van 2 en 3 december 1988 te Rhodos het „belangrijk dat de Gemeenschap haar werkzaamheden afstemt op die van de Raad van Europa en dat het voorstel van de Commissie aan het Televisie-verdrag wordt aangepast". [2] In de considerans van de richtlijn wordt dan ook uitdrukkelijk naar het bestaan van dat verdrag verwezen. [3] Hoewel de bewoordingen op sommige punten geenszins identiek zijn, is de tekst van artikel 12, lid 1, van dat verdrag hetzelfde als artikel 18, lid 1, van de richtlijn en stemt artikel 17, lid 1, van dat verdrag materieel overeen met artikel 17, lid 1, sub b, van de richtlijn. [4]

7. Dit is de eerste keer dat het Hof wordt verzocht vragen te beantwoorden over de uitlegging van deze twee bepalingen van de richtlijn. Vragen met betrekking tot andere bepalingen van de richtlijn zijn voor het eerst gerezen in de zaak Leclerc-Siplec [5] en zijn thans nog bij het Hof aanhangig in de zaken C-222/94, (Commissie/Verenigd Koninkrijk), C-11/95 (Commissie/België), in de gevoegde zaken C-34/95, C-35/95 en C-36/95 (De Agostini), en in de zaken C-14/96 (Denuit) en C-56/96 (VT4).

De wettelijke regeling en de procedure voor de nationale rechter

8. Bij besluitwet nr. 408/92 [6] werd de Italiaanse minister van Posterijen en Telecommunicatie gemachtigd om ministerieel besluit nr. 439/91 betreffende sponsoring en rechtstreekse aanbieding aan het publiek [7] te wijzigen, teneinde het in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht. Op basis van die besluitwet heeft de minister de richtlijn uitgevoerd bij ministerieel besluit nr. 581/93. [8]

9. In artikel 12 van dat ministerieel besluit wordt bepaald, dat telepromotie anders dan rechtstreekse aanbiedingen aan het publiek, niet voor de in artikel 18 van de richtlijn bedoelde extra zendtijd in aanmerking kan komen.

10. Krachtens artikel 4 van dat ministerieel besluit mag de naam van de sponsor enkel worden vermeld in voorafgaande aankondigingen van de programma's en onmiddellijk aan het begin van het programma zelf en/of in gegevens die na afloop van het programma worden uitgezonden. [9] Volgens de Commissie mag echter van die bepalingen worden

2 — *Bulletin* EG 12-1988, blz. 10.

3 — De vierde overweging van de considerans luidt: „Overwegende dat de Raad van Europa het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie heeft vastgesteld."

4 — Artikel 17, lid 1, van het Verdrag bepaalt, dat „wanneer een programma of serie programma's geheel of gedeeltelijk wordt gesponsord, moet dat aan het begin en/of aan het eind van het programma duidelijk worden vermeld".

5 — Arrest van 9 februari 1995 (zaak C-412/93, Jurispr. 1995, blz. I-179).

6 — *GURI* nr. 246 van 19 oktober 1992. Na wijziging omgezet in wet nr. 483 van 17 december 1992 (GURI nr. 297 van 18 december 1992).

7 — *GURI* nr. 19 van 24 januari 1992.

8 — *GURI* nr. 8 van 12 januari 1994.

9 — Artikel 4, lid 1, bepaalt dat „sponsoring van televisieprogramma's uitsluitend mag blijken uit onmiddellijk aan het programma zelf voorafgaande aanbevelingen en aankondigingen, en in afkondigingen of andere soortgelijke mededelingen aan het einde van het programma".

afgeweken door één zeer korte, niet langer dan vijf seconden durende vermelding van de naam van de sponsor tijdens de uitzending, mits het programma ten minste 40 minuten duurt. Zij voegt hieraan toe, dat de Italiaanse wettelijke regeling reclameslagzinnen en de presentatie van produkten of diensten van de sponsor verbiedt, maar wel toestaat om in uitzendingen van spelprogramma's of wedstrijden prijzen in de vorm van produkten of diensten van de sponsor toe te kennen, mits daarvoor geen reclame wordt gemaakt, zij enkel bij overhandiging ervan worden getoond en deelnemers niet verplicht zijn om die produkten of diensten te kopen.

11. RTI en Publitalia '80 (zaak C-320/94), Associazione Nazionale Teleradio en Radio Torre (zaak C-328/94), Rete Srl (zaak C-329/94), Vallau Italiana Promomarket Srl (zaak C-337/94), Radio Italia Solo Musica Srl, Radio Montestella Srl, Radio Peter Flower Srl en Radio Dimensione Suono SpA (zaak C-338/94), en GETE Srl (zaak C-339/94), (hierna: „verzoeksters") hebben bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio beroep ingesteld tot nietigverklaring van het ministerieel besluit nr. 581/93. Daartoe voeren zij talrijke middelen aan. Niet alle middelen zijn voor de gestelde vragen relevant. In enkele middelen wordt echter betoogd, dat het besluit ongeldig is, voor zover (in de artikelen 12 en 4, lid 1) strengere regels worden ingevoerd dan op grond van de artikelen 17, lid 1, sub b, en 18, lid 1, van de richtlijn noodzakelijk is. Met betrekking tot de uitvoering van artikel 18 van de richtlijn stellen verzoeksters, dat op grond van die bepaling telepromoties in de Italiaanse regeling hadden moeten worden gelijkgesteld aan „rechtstreekse aanbiedingen aan het publiek", zodat ook telepromoties voor de 5 % extra zendtijd in aanmerking konden komen. Met betrekking tot de uitvoering van artikel 17 van de richtlijn stellen verzoeksters, dat die Italiaanse regeling had moeten toestaan, dat de naam van de sponsor ook tijdens de uitzending wordt vermeld. De Italiaanse Republiek verweert zich met het argument, dat de richtlijn en de wet waarbij de richtlijn is omgezet de minister ertoe verplichtten om de betrokken bepalingen in te voeren of hem dat althans toestonden.

12. In dit verband is ook van belang op te merken, dat de minister wordt verweten de hem door de wetgever verleende wettelijke bevoegdheden te hebben overschreden, aangezien hij volgens de omzettingsmaatregel de reeds geldende regeling enkel mocht wijzigen voor zover noodzakelijk om haar in overeenstemming met het gemeenschapsrecht te brengen. In de zaken C-320/94 en C-339/94 betogen verzoeksters, dat de Italiaanse regeling inzake sponsoring in strijd is met de nationale wet, die enkel toestond in de reeds geldende regeling de voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsrecht „noodzakelijke wijzigingen" aan te brengen. In de zaken C-320/94 en C-337/94 voeren verzoeksters eveneens aan, dat de bepaling dat

voor telepromoties dezelfde zendtijdbeperkingen gelden als voor reclameslagzinnen geen „noodzakelijke wijziging" was.

De vragen van de nationale rechter

13. De Tribunale amministrativo regionale del Lazio heeft het Hof op 19 oktober 1994 de volgende vragen gesteld:

De eerste vraag (zaken C-320/94 en C-337/94)

„Moet richtlijn 89/552/EEG, in het bijzonder de artikelen 1, sub b, en 18, daarvan, aldus worden uitgelegd, dat in het kader van de gemeenschapsregeling de in laatstgenoemd artikel voorkomende uitdrukking ‚vormen van reclame (...) zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek', wat de mogelijkheid betreft om de zendtijd die maximaal aan reclame mag worden besteed, tot 20 % van de dagelijkse zendtijd uit te breiden:

a) slechts als een voorbeeld is bedoeld, zodat zij ook andere van reclameboodschappen onderscheiden reclamevormen kan omvatten, zoals de in casu bedoelde ‚telepromoties', die, zonder een ‚aanbieding aan het publiek' te zijn, wegens een aantal kenmerken daarmee toch gelijk kunnen worden gesteld (‚telepromoties' worden hierdoor gekenmerkt, dat zij ofschoon door passende onderbrekingen duidelijk onderscheiden van de redactionele context waarin zij worden uitgezonden, doorgaans toch een zekere programmatische eenheid daarmee vertonen, en dat zij langer duren dan reclameboodschappen — ‚more time consuming' zijn — doordat zij show- of spelelementen bevatten), of

b) als een toelichting of beperking is bedoeld (volgens artikel 12 van het bestreden besluit), in die zin, dat de mogelijkheid om de reclamezendtijd tot 20 % van de dagelijkse zendtijd uit te breiden, slechts geldt voor ‚aanbiedingen aan het publiek' stricto sensu en niet tevens voor andere vormen van reclame zoals ‚telepromoties', juist omdat deze missen wat voor een ‚aanbieding' typerend is?"

De tweede vraag (zaken C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94 en C-338/94)

„Moet richtlijn 89/552/EEG, in het bijzonder artikel 17, lid 1, sub b, daarvan, aldus worden uitgelegd, dat zij een volstrekt verbod inhoudt van vormen van sponsoring

waarbij de naam en/of het logo van de sponsor elders in het programma dan aan het begin en/of aan het eind wordt getoond (welk verbod, behoudens enkele afwijkingen, is opgenomen in artikel 4 van het bestreden besluit), dan wel aldus, dat herhaalde vermeldingen van de naam van de sponsor ook in het programma zelf zijn toegestaan?"

14. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de volgende partijen: Reti Televisive Italiane SpA (verzoekster in zaak C-320/94; hierna: „RTI"); Federazione Italiana Editori Giornali (hierna: „FIEG"), in de nationale procedures interveniënte voor verzoeksters in alle zes zaken; Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti et consumatori (hierna: „Codacons"), en Associazione Utenti Radiotelevisivi (hierna: „AUR"), beide interveniënten voor verzoeksters in de zaken C-320/94, C-329/94 en C-337/94; de Italiaanse, de Griekse, de Oostenrijkse en de Portugese regering, alsmede de Commissie.

De ontvankelijkheid

15. Volgens FIEG, Codacons en AUR is een beslissing over de precieze betekenis van de artikelen 17, lid 1, sub b, en 18, lid 1, ter beslechting van het geschil niet noodzakelijk omdat, zelfs wanneer zij niet even restrictief worden uitgelegd als in de Italiaanse wettelijke regeling, de Lid-Staten niettemin het recht hebben strengere voorschriften vast te stellen dan de richtlijn verlangt.

16. Mijns inziens staat niet zonder meer vast, dat de verwijzingsbeschikking niet-ontvankelijk is. Nagegaan moet worden, of de Lid-Staten bij de juiste uitlegging van de richtlijn het bedoelde recht hebben. Ook wanneer de Lid-Staten strengere regels mogen vaststellen dan de richtlijn vereist, acht ik het nog steeds nodig, dat het Hof ingaat op het verzoek van de nationale rechter om de precieze inhoud van beide betrokken artikelen te onderzoeken. Hoewel het Hof moet onderzoeken onder welke omstandigheden de verwijzende rechter hem heeft geadiëerd, zodat het geen adviezen over algemene of hypothetische vragen zal geven, staat ook vast, dat de nationale rechter het best in staat is om zelf de noodzaak van een prejudiciële beslissing in een bepaalde zaak te beoordelen. [10] Wanneer de vragen van een nationale rechter duidelijk geen enkel verband houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding zal het Hof de beantwoording ervan weigeren, omdat zij dan niet ter zake doen [11], hetgeen in casu niet het geval is. De vragen over de precieze inhoud van beide bepalingen zijn beslist niet zonder meer irrelevant, omdat de uitlegging van beide artikelen van belang kan zijn voor de vraag of de nationale wettelijke regeling naar nationaal recht geldig is. Zoals reeds gezegd, is betoogd, dat op grond van de nationale omzettingsmaatregel in de reeds

10 — Zie bij voorbeeld arrest van 16 juli 1992 (zaak C-343/90, Lourenço Dias, Jurispr. 1992, blz. I-4673, r. o. 15-17), en arrest Leclerc-Siplec, reeds aangehaald in voetnoot 5, r. o. 10-12.

11 — Arrest Lourenço Dias, reeds aangehaald in voetnoot 10, r. o. 18, en arrest Leclerc-Siplec, reeds aangehaald in voetnoot 5, r. o. 13.

geldende regeling enkel de ter uitvoering van het gemeenschapsrecht „noodzakelijke wijzigingen" mochten worden aangebracht: wanneer de richtlijn zelf de vermelding van de sponsor niet beperkt tot het begin en/of het eind van de programma's, of telepromoties niet uitsluit van de categorie die voor de extra zendtijd van 5 % in aanmerking komt, zou men dus kunnen stellen, dat de Italiaanse regeling, ook al was Italië bevoegd tot vaststelling van dergelijke regels, niet „noodzakelijk" was ter uitvoering van het gemeenschapsrecht en dus naar Italiaans recht ongeldig zou kunnen zijn. Uiteraard kan alleen de Italiaanse rechter over die vraag beslissen, maar zeker kan worden gesteld, dat die vraag afhangt van de uitlegging van de richtlijn en de gerezen vraag van gemeenschapsrecht rechtstreeks uit de feiten van de zaak voortvloeit. Bijgevolg is de verwijzingsbeschikking ontvankelijk.

Definities

17. Artikel 1, sub b, van de richtlijn definieert „televisiereclame" als „de door een overheidsbedrijf of particuliere onderneming tegen vergoeding of soortgelijke betaling uitgezonden boodschap — in welke vorm ook — in verband met de uitoefening van enige commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of van een vrij beroep met het oog op de bevordering van de levering van goederen of diensten tegen betaling, met inbegrip van onroerende goederen, rechten en verplichtingen". Verder luidt het: „Behoudens voor de in artikel 18 bedoelde doeleinden valt hieronder niet de rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op de verkoop, de aankoop of de verhuring van produkten of de verrichting van diensten tegen vergoeding".

18. Artikel 1, sub d, van de richtlijn definieert „sponsoring" als „elke bijdrage van een overheidsbedrijf of particuliere onderneming die zich niet bezig houdt met televisieomroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele produkties, aan de financiering van televisieprogramma's met het doel zijn naam, handelsmerk, imago, activiteiten of realisaties meer bekendheid te geven".

19. Artikel 17, lid 1, sub c, van de richtlijn bepaalt, dat gesponsorde televisieprogramma's „niet mogen aansporen tot aankoop of huur van produkten of diensten van de sponsor of van derden, in het bijzonder door specifieke aanprijzingen van die produkten of diensten".

20. Helaas geeft de richtlijn geen definitie van de hier in het geding zijnde termen, namelijk „rechtstreekse aanbieding aan het publiek met het oog op verkoop, aankoop en verhuring van produkten of met het oog op het verrichten van diensten" („rechtstreekse aanbieding aan het publiek"), „reclameboodschappen" en „telepromoties", hoewel beide eerstgenoemde termen in de richtlijn worden gebruikt.

21. Rechtstreekse aanbieding aan het publiek lijkt overeen te komen met wat ook bekend is onder de naam telewinkelen, dat wil zeggen programma's waarin produkten worden getoond en rechtstreeks aangeboden in die zin dat zij rechtstreeks per telefoon, per post of langs elektronische weg kunnen worden besteld en bij de kijkers worden thuisbezorgd. [12] Bijgevolg wordt telewinkelen omschreven als elektronische detailhandel. Aanbod en aanvaarding doen een contractuele verbintenis ontstaan waarbij het eerder om rechtstreekse verkoop dan om gewone reclame gaat. Programma's waarin producenten en dienstverleners hun goederen of produkten via de televisie aanbieden, blijken in verhouding tot de duur van reclameboodschappen (waarover straks meer) doorgaans tamelijk lang te zijn. Ingevolge artikel 1, sub b, van de richtlijn (genoemd in punt 17 hiervoor), moeten rechtstreekse aanbiedingen aan het publiek slechts in verband met artikel 18 van de richtlijn als „televisiereclame" worden beschouwd.

22. Blijkens de opmerkingen van de Commissie zijn reclameboodschappen korte aanprijzingen in de vorm van films die doorgaans niet lang duren, een belangrijke suggestieve invloed hebben, en met tussenpozen tijdens of tussen de programma's worden uitgezonden. Zij worden meestal in groepen van twee of meer uitgezonden [ingevolge artikel 10, lid 2, van de richtlijn moeten „afzonderlijke reclamesspots (...) een uitzondering blijven"], en zijn vervaardigd door de producenten of dienstverleners of hun agenten, en niet door de omroeporganisaties zelf. Volgens RTI is de suggestieve invloed in reclameboodschappen veel sterker dan in langere vormen van reclame, waarin wordt getracht de kijker door middel van een beschrijving van het produkt te overtuigen.

23. Blijkens de opmerkingen van de Commissie en van de FIEG zijn telepromoties een vorm van reclame die in het kader van een speciaal programma en tijdens dat programma wordt uitgezonden; soms lijkt het daarbij te gaan om een integraal onderdeel van het programma, hoewel telepromoties geacht worden los te staan van het programma en als reclame herkenbaar te zijn. Ik begrijp, dat het dus bij voorbeeld zou kunnen gaan om een programma over honden waarin de presentator een bepaald soort hondevoer aanprijst. Volgens de Commissie en het FIEG worden telepromoties door de televisie of de producent van het programma in de vorm van een film vervaardigd en rechtstreeks door de bij de uitzending betrokken presentator of acteurs gepresenteerd. Volgens RTI is het kenmerk van deze vorm van reclame dat daarin reclame en amusement worden gecombineerd, zoals spelletjes speciaal voor de kopers van de betrokken produkten of spelletjes met die produkten als prijzen. Artikel 12, lid 1, sub b, van het Italiaanse ministerieel besluit

12 — Voor een omschrijving van telewinkelen zie *Sponsoring van programma's en nieuwe vormen van commerciële promotie op de televisie*, dossier nr. 9 van de Raad van Europa, blz. 9, punt 341.

nr. 581/93 definieert telepromoties als het tonen van produkten, de mondelinge of schriftelijke presentatie van goederen, diensten, de naam, het handelsmerk of de activiteit van een goederenproducent of van een dienstverlener, hetgeen de omroeporganisatie, in het kader van een programma, waaronder een gesponsord programma, doet ter bevordering van de levering van goederen of diensten tegen betaling. Verder vermeldt de verwijzende rechter in zijn vraag dat telepromoties „doorgaans langer duren dan reclameboodschappen doordat daarin amusement en/of spelletjes zijn opgenomen", maar „door bepaalde onderbrekingen wel duidelijk van de inhoud van het programma kunnen worden onderscheiden". Ten slotte moet ik met betrekking tot de definitie van telepromoties wellicht nog toevoegen, dat ik het voor de onderhavige zaken niet noodzakelijk acht te beslissen of bepaalde vormen van telepromoties sponsoring in de zin van de richtlijn zouden kunnen vormen en zo ja, of daaruit voortvloeit, dat zij in geen geval onder de in artikel 18, lid 1, bedoelde beperkingen van reclamezendtijd vallen.

Uitlegging van de richtlijn

24. Alvorens de uitlegging van twee in het geding zijnde bijzondere bepalingen van de richtlijn te bespreken, acht ik het zinvol eerst de structuur en het doel van de richtlijn te onderzoeken.

25. Uit de considerans en de tekst ervan blijkt, dat de richtlijn enkel tot doel heeft om de minimumregels vast te stellen die noodzakelijk zijn om het vrije verkeer van radio- en televisieuitzendingen te waarborgen. Zo wordt in de dertiende overweging van de considerans bepaald, dat in de richtlijn „het noodzakelijke minimum wordt geregeld om het vrije verkeer van radio- en televisieuitzendingen tot stand te brengen" en luidt de zevenentwintigste overweging van de considerans: „Overwegende dat, ten einde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd, aan televisiereclame minimumnormen en criteria moeten worden gesteld en dat de Lid-Staten het recht moeten behouden om voor televisie-omroepmaatschappijen die onder hun bevoegdheid vallen, meer gedetailleerde en strengere voorschriften uit te vaardigen en in bepaalde gevallen verschillende voorwaarden te stellen."

Bijgevolg wordt in diverse bepalingen van de richtlijn aan de Lid-Staten de bevoegdheid verleend *strengere regels vast te stellen*. Daarover straks meer in de punten 39 tot en met 46.

Artikel 18, lid 1: betekenis van „zoals rechtstreekse aanbieding aan het publiek (...)"

26. Beide partijen hebben talrijke argumenten aangevoerd met betrekking tot de vraag of telepromoties in aanmerking moeten kunnen komen voor de in artikel 18, lid 1, van de richtlijn geboden mogelijkheid van extra zendtijd voor „vormen van reclame zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek

(...)". Zij die betogen, dat telepromoties niet onder die categorie van reclame kunnen vallen (Italië, Griekenland, FIEG en Codacons) leggen vooral de nadruk op de verschillen tussen rechtstreekse aanbiedingen en telepromoties. Zij voeren onder meer de volgende punten aan:

a) Rechtstreekse aanbiedingen bevatten (aangezien zij overeenkomen met elektronisch winkelen) een contractueel element, maar telepromoties (evenals reclameboodschappen) niet.

b) Het doel van rechtstreekse aanbiedingen is directe verkoop, terwijl telepromoties (evenals reclameboodschappen) als reclame zijn bedoeld.

c) Rechtstreekse aanbiedingen (maar ook reclameboodschappen) worden onafhankelijk van de omroeporganisatie vervaardigd en gepresenteerd, terwijl telepromoties door de omroeporganisatie of haar gasten worden geproduceerd en gepresenteerd en in de programma's worden verwerkt.

d) Telepromoties zijn een gevaarlijker vorm van reclame dan rechtstreekse aanbiedingen, omdat het reclame-element minder zichtbaar is, en moeten dus even streng als reclameboodschappen worden behandeld.

27. Zij die betogen, dat telepromoties wel in aanmerking moeten kunnen komen voor de in artikel 18, lid 1, bedoelde extra zendtijd (RTI en de Commissie) stellen onder meer het volgende:

a) Het gebruik van het woord „zoals" in artikel 18, lid 1, onderstelt, dat het extra percentage van 5 % niet enkel voor rechtstreekse aanbiedingen was bestemd.

b) Vergelijking met artikel 1, sub b, waarin wordt gesproken van „de rechtstreekse aanbieding" zonder het voorafgaande woord „zoals", onderstelt dat dat woord geen toeval was en dat daarmee iets werd beoogd.

c) Een poging tot vaststelling van alle verschillende soorten reclame die voor de extra zendtijd van 5 % in aanmerking kunnen komen, zou onjuist zijn geweest, omdat de ontwikkeling van nieuwe reclamevormen daardoor wellicht zou zijn belemmerd.

d) Wanneer men telepromoties onder de extra 5 % laat vallen, zouden kleine bedrijven waarvoor deze vorm van reclame effectiever is, daarbij gebaat zijn.

e) Telepromoties dragen bij aan de financiering van kleinere televisiemaatschappijen.

f) Zonder uitbreiding van de dagelijkse zendtijd voor andere vormen van reclame dan reclameboodschappen, zouden die andere vormen niet bestaan: de gehele toegestane zendtijd van 15 % zou dan aan reclameboodschappen worden besteed, omdat zij voor de eigenaren van televisieomroeporganisaties meer geld opbrengen.

g) Anders dan reclameboodschappen, staan rechtstreekse aanbiedingen en telepromoties niet los van het programma zelf.

h) Zowel rechtstreekse aanbiedingen als telepromoties nemen meer tijd in beslag dan reclameboodschappen. Die factor is volgens de Commissie reeds voldoende om beide categoriën op een lijn te stellen. Zowel RTI als de Commissie vestigen de aandacht op het feit, dat artikel 12, lid 1, van het Televisie-verdrag dezelfde bepaling bevat als artikel 18, lid 1, van de richtlijn en dat in de toelichting bij dat verdrag wordt verklaard, dat het extra percentage van 5 % was bedoeld om tijd te creëren voor nieuwe vormen van reclame, zoals telewinkelen, die meer tijd in beslag nemen dan reclameboodschappen. [13]

13 — Punt 168 van de toelichting.

28. Ook wordt verwezen naar een voorstel tot wijziging van artikel 18, waarin de zinsnede „zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek (...)" wordt vervangen door de zinsnede „andere vormen van reclame en/of telewinkelen (...)". [14] Dit maakt echter niets uit voor de betekenis van de oorspronkelijke tekst: de Raad en het Europees Parlement hebben nog geen wijzigingen vastgesteld en bovendien is onduidelijk, of er overeenstemming bestaat over de wijze waarop de oorspronkelijke tekst moest worden uitgelegd.

29. De beste methode om artikel 18, lid 1, uit te leggen is mijns inziens die waarbij eerst de tekst zelf wordt onderzocht en vervolgens de gehele richtlijn. Ik ben het met RTI en de Commissie eens, dat uit het feit dat artikel 18, lid 1, het woord „zoals" bezigt, blijkt dat de extra zendtijd van 5 % niet enkel voor rechtstreekse aanbiedingen was bestemd. Uit het feit dat het noodzakelijk werd geacht om een voorbeeld te geven van hetgeen onder dat extra percentage zou kunnen vallen, blijkt wel weer, dat men naast reclameboodschappen niet alle andere vormen van reclame op het oog had. Verder kan een

14 — Het voorstel tot wijziging van artikel 18, lid 1, waarover de Raad op 11 juni 1996 tot een gemeenschappelijk standpunt kwam, bepaalt echter:
„De zendtijd voor telewinkelen, reclameboodschappen en andere vormen van reclame tijdens programma's die niet uitsluitend aan telewinkelen zijn gewijd, mag niet meer dan 20 % van de dagelijkse zendtijd bedragen. De zendtijd voor reclameboodschappen mag niet meer dan 15 % van de dagelijkse zendtijd bedragen."

letterlijke uitlegging ons werkelijk niet brengen. Daarom is het noodzakelijk de gehele richtlijn te onderzoeken.

30. Zoals reeds gezegd in punt 25, is de richtlijn een minimale harmonisatiemaatregel, en ik ben daarom van mening, dat elke dubbelzinnigheid in de richtlijn moet worden uitgelegd als een ruime beoordelingsbevoegdheid voor de Lid-Staten ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen.

31. Zoals eerder besproken [15], is volgens de toelichting bij het Televisie-verdrag de bepaling betreffende het percentage van 5 % extra zendtijd bedoeld om tijd te creëren voor reclamevormen die doorgaans meer tijd in beslag nemen, en aangezien de richtlijn in vele opzichten nauwkeurig en weloverwogen op dat verdrag lijkt te zijn afgestemd, mag redelijkerwijs worden aangenomen, dat diezelfde bepaling in de richtlijn ook zo is bedoeld. Bovendien is men het er kennelijk over eens, dat telepromoties doorgaans meer tijd in beslag nemen dan reclameboodschappen. (Hoewel de Italiaanse regering betoogt, dat telepromoties niet meer tijd in beslag behoeven te nemen dan reclameboodschappen, doet dat niets af aan de bewering dat zulks doorgaans wel het geval is.) Die mening over het doel van de 5 % extra zendtijd wordt bevestigd door het feit dat, terwijl in artikel 18, lid 2, van de richtlijn (dat identiek is aan artikel 12, lid 2, van het Televisie-verdrag) wordt bepaald, dat „de zendtijd voor reclameboodschappen binnen een bepaalde periode van een uur niet meer dan 20 % mag bedragen", reclamevormen zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek op grond van dat artikel niet aan die uurlimiet zijn gebonden, maar op grond van artikel 18, lid 3, wel aan een beperking per dag. Artikel 18, lid 3, is vrijwel identiek aan artikel 12, lid 3, van het Televisie-verdrag [16] en bepaalt, dat reclamevormen zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek „niet meer dan een uur per dag in beslag [mogen] nemen". Blijkens de toelichting bij het Televisie-verdrag [17], werd invoering van de twee verschillende soorten tijdslimieten waarschijnlijk noodzakelijk geacht, omdat vormen van reclame die meer tijd in beslag nemen dan reclameboodschappen, moeilijk zouden kunnen voldoen aan een regel die hen binnen een bepaalde periode van een uur aan een tijdslimiet bindt.

32. Bijgevolg ben ik van mening, dat artikel 18, lid 1, aldus moet worden uitgelegd, dat de Lid-Staten telepromoties mogen laten vallen onder de categorie van reclame die voor de 5 % extra zendtijd in aanmerking kan komen, doch uiteraard op voorwaarde

15 — Punt 27, sub h, hiervoor.

16 — Artikel 12, lid 3, van het Televisie-verdrag is identiek aan artikel 18, lid 3, van de richtlijn, maar begint niet, zoals laatstgenoemd artikel met de woorden „onverminderd lid 1".

17 — In punt 174: „Aangezien deze vormen van reclame doorgaans meer tijd in beslag nemen dan reclameboodschappen, zijn zij — anders dan reclameboodschappen — niet onderworpen aan de tijdslimiet binnen een bepaalde perioden van één uur, als bedoeld in lid 2 van dit artikel. Uit de huidige ontwikkeling van telewinkelen blijkt bovendien, dat deze vormen van reclame meestal buiten de uren met de hoogste kijkdichtheid worden uitgezonden."

dat de betrokken telepromoties geen inbreuk maken op andere bepalingen van de richtlijn, zoals het verbod op sluikreclame in artikel 10, lid 4.

33. Verder bepaalt artikel 18, dat de Lid-Staten de zendtijd met 5 % „kunnen" uitbreiden. Zoals de Italiaanse regering opmerkt, lijkt het dus onwaarschijnlijk dat, aangezien artikel 18 de Lid-Staten niet dwingt tot het toestaan van extra reclamezendtijd, zij niet zouden mogen beslissen om eventueel minder reclamevormen dan bedoeld in artikel 18 voor dat extra percentage van 5 % in aanmerking te laten komen. Deze opvatting vindt steun in artikel 19 van de richtlijn, waarover straks meer.

Artikel 17, lid 1, sub b: sponsoring

34. Wat de juiste uitlegging van artikel 17, lid 1, sub b, betreft, blijkt duidelijk (zoals RTI, de Commissie, en de Oostenrijkse, de Griekse en de Portugese regering opmerken), dat dit artikel zelf de vermelding van de naam van de sponsor niet beperkt tot het begin en/of het eind van de programma's.

35. De kennelijk duidelijke betekenis van de bepaling, wordt bovendien bevestigd door het feit dat in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie dat op 30 april 1986 aan de Raad werd voorgelegd [18], de vermelding van de naam van de sponsor uitdrukkelijk werd beperkt tot het begin en het eind van het programma; die uitdrukkelijke beperking werd evenwel geschrapt, ondanks een poging van het Europees Parlement tot heropneming. [19]

36. Aangezien het Tribunale amministrativo regionale del Lazio met zijn tweede, in algemene bewoordingen gestelde vraag echter wenst te vernemen, of de richtlijn geacht wordt toe te laten, dat sponsoringvormen meermaals, ook tijdens programma's worden vermeld, wijs ik erop, dat de naam of het logo van de sponsor volgens de richtlijn tijdens programma's mijns inziens wel mag worden vermeld, doch krachtens artikel 17, lid 1, sub c, enkel wanneer niet wordt aangespoord tot „aankoop of huur van produkten of diensten van de sponsor of van derden, in het bijzonder door specifieke aanprijzingen van die produkten of diensten". De richtlijn maakt dus onderscheid tussen vermelding van de naam of het logo van de sponsor en specifieke aanprijzingen van zijn produkten of diensten. Ik moet er eveneens op wijzen, dat gesponsorde programma's volgens artikel 17, lid 1, sub b, van de richtlijn aan het begin en/of aan het eind van de programma's duidelijk als zodanig herkenbaar moeten zijn. De bindende aard van die bepaling moet in de nationale wetgeving tot uiting komen.

18 — Artikel 12, sub b (PB 1986, C 179, blz. 4), waarover het Parlement op 20 januari 1988 een gunstig advies uitbracht (PB 1988, C 49, blz. 53).

19 — PB 1989, C 158, blz. 138.

37. Mijn conclusie is dus, dat artikel 17, lid 1, sub b, bepaalt, dat de naam en/of het logo van de sponsor aan het begin en/of aan het eind van programma's moet worden vermeld, maar niet verbiedt om de naam en/of het logo van de sponsor tijdens programma's te laten zien.

De bevoegdheid van de Lid-Staten

38. Uit de voorgaande bespreking van de uitlegging van de bewoordingen van de artikelen 17, lid 1, sub b, en 18, lid 1, moet duidelijk zijn geworden, dat het eerstgenoemde artikel niet verbiedt de naam en het logo van de sponsor tijdens programma's te vermelden en de Lid-Staten op grond van het laatstgenoemde artikel telepromoties onder de 5 % extra zendtijd mogen laten vallen, doch dat de Lid-Staten op grond van die artikelen niet verplicht zijn vermelding van sponsors tijdens programma's toe te staan of telepromoties onder de 5 % extra zendtijd te laten vallen.

39. Dat de Lid-Staten strengere regels mogen vaststellen dan de artikelen 17, lid 1, sub b, en 18, lid 1, vereisen, wordt bevestigd door andere bepalingen van de richtlijn waarin die bevoegdheid uitdrukkelijk ter sprake komt. Vier bepalingen van de richtlijn zijn in dit verband van belang.

40. Artikel 3, lid 1 (dat in het hoofdstuk „Algemene bepalingen" staat), bepaalt (ondanks de fout in de Engelse tekst), dat het de Lid-Staten vrij staat voor onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties strengere of meer gedetailleerde voorschriften vast te stellen op de gebieden die onder de richtlijn vallen. [20]

41. Artikel 8 bepaalt, dat de Lid-Staten strengere regels mogen vaststellen, wanneer zij dat noodzakelijk achten ter verwezenlijking van hun doelstellingen inzake taalbeleid, en is in deze zaak dus niet van belang.

42. Artikel 19 bepaalt:

„De Lid-Staten mogen voor de zendtijd en de aard van de televisie-uitzending van de onder hun bevoegdheid ressorterende televisie-omroeporganisaties strengere voorschriften vaststellen dan bedoeld in artikel 18 (...)."

20 — Zie arrest Leclerc-Siplec, aangehaald in voetnoot 5, r. o. 31. Zoals opgemerkt in mijn conclusie in die zaak, bevat de Engelse tekst van artikel 3, lid 1, een onjuiste vertaling, aangezien daarin staat, dat de Lid-Staten de bevoegdheid hebben van onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties te verlangen strengere of meer gedetailleerde voorschriften vast te stellen, terwijl uit andere taalversies blijkt, dat de Lid-Staten zelf de bevoegdheid hebben dergelijke voorschriften vast te stellen.

43. Ten slotte bepaalt artikel 20:

„Onverminderd artikel 3 mogen de Lid-Staten, onder eerbiediging van het gemeenschapsrecht, andere voorwaarden vaststellen dan die welke zijn neergelegd in artikel 11, leden 2 tot en met 5, en artikel 18, voor wat betreft de uitzendingen die uitsluitend bestemd zijn voor het nationale grondgebied en die niet rechtstreeks of onrechtstreeks in een of meerdere Lid-Staten kunnen worden ontvangen."

44. In het arrest Leclerc-Siplec ging het om de vraag of de Lid-Staten de onder hun bevoegdheid vallende televisie-omroeporganisaties strengere regels kunnen opleggen dan de bepalingen van de richtlijn betreffende de televisiereclame en sponsoring, wanneer zich andere dan de in artikel 19 en 20 bedoelde omstandigheden voordoen. Het Hof wees erop, dat artikel 20 blijkens zijn bewoordingen geldt onverminderd artikel 3, maar dat in artikel 19 een dergelijk voorbehoud ontbreekt. Volgens het Hof kan daaruit echter „niet worden afgeleid, dat de bevoegdheid van de Lid-Staten om voor televisiereclame en sponsoring strengere voorschriften uit te vaardigen, beperkt is tot de in artikel 19 van de richtlijn genoemde omstandigheden" [21] en dat „noch uit de condsiderans, noch uit het doel van de richtlijn blijkt (...), dat artikel 19 aldus moet worden gelezen, dat het de Lid-Staten de hun bij artikel 3, lid 1, toegekende bevoegdheid ontneemt". [22]

45. De nationale bepalingen waarover het in de zaak Leclerc-Siplec ging, betroffen de aard van produkten of diensten waarvoor reclame mocht worden gemaakt; die bepalingen konden dus niet onder de werkingssfeer van artikel 19 vallen, aangezien artikel 19 enkel betrekking heeft op „de zendtijd en de aard van de televisie-uitzending". In de onderhavige zaak gaat het evenwel om de omvang van de dagelijkse zendtijd voor bepaalde reclame, wat duidelijk wel onder de bewoordingen van artikel 19 valt. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Leclerc-Siplec verklaarde [23], moet de richtlijn, die een minimale harmonisatiemaatregel is, niet worden opgevat als een beperking van de bevoegdheid van de Lid-Staten, tenzij dat duidelijk uit de tekst blijkt, en het Hof lijkt in zijn arrest kennelijk dezelfde mening toegedaan. [24] De woorden strengere voorschriften voor de zendtijd in artikel 19 moeten daarom aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten bij hun beslissing over de vraag welk soort reclame voor de in artikel 18 bedoelde extra zendtijd in aanmerking kan komen, strengere regels mogen vaststellen.

46. Met betrekking tot de regels voor sponsoring kan volgens mij artikel 3, lid 1, worden toegepast. Hoewel artikel 17, lid 1, sub b, de vermelding van de naam van de sponsor niet tot het begin en/of het eind van het programma beperkt, verbiedt de richtlijn mijns inziens dus de Lid-Staten niet om in hun wetgeving een dergelijke beperking op te nemen.

21 — R. o. 40 van het arrest.
22 — R. o. 42 van het arrest.
23 — Punt 70.
24 — R. o. 40-44 van het arrest.

47. Bijgevolg concludeer ik, dat de richtlijn niet vereist de artikelen 17, lid 1, sub b, of 18, lid 1, zo restrictief uit te voeren als in de Italiaanse regeling, doch zoiets niet verbiedt.

48. Dat betekent echter niet, dat Italië de ontvangst of uitzending van programma's uit andere Lid-Staten mag beletten of verhinderen op grond van het feit dat zij niet aan de strengere Italiaanse regels voldoen. Zoals reeds gezegd [25], beoogt de richtlijn het vaststellen van „minimumregels die noodzakelijk zijn voor het vrije verkeer van radio- en televisie-uitzendingen". Volgens de artikelen 3, lid 1, en 19, mogen de Lid-Staten dus gebruik maken van de mogelijkheid om voor onder hun bevoegdheid vallende televisieomroeporganisaties strengere voorschriften vast te stellen, maar zij mogen niet van omroeporganisaties uit andere Lid-Staten verlangen aan dergelijke voorschriften te voldoen.

49. Ik wijs er ook nog op, dat wanneer het gemeenschapsrecht de Lid-Staten toestaat op een bepaald gebied strengere regels vast te stellen, zij niet mogen doen wat zij willen. Uiteraard moeten zij blijven verzekeren, dat de door hen vastgestelde regels aan het gemeenschapsrecht voldoen. In casu moet Italië dus kunnen aantonen, dat de aan omroeporganisaties opgelegde beperkingen die verder gaan dan de richtlijn vereist, geen ongerechtvaardigde beperking vormen van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheden, zoals het vrij verrichten van diensten in artikel 59 en het vrije verkeer van goederen in artikel 30.

50. De verwijzende rechter heeft echter geen vragen over de artikelen 59 of 30 gesteld en niets wijst erop, dat de maatregelen inbreuk maken op die artikelen (wat het geval zou zijn wanneer de beperkingen onevenredig waren, selectief of discriminerend, dan wel de toegang tot de markt aanzienlijk belemmeren).

51. Ten slotte noem ik ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat de vrijheid van meningsuiting betreft. Vooropgesteld dat de Lid-Staten, wanneer zij de hier in het geding zijnde beperkingen aan reclame opleggen, binnen het kader van het gemeenschapsrecht handelen, en dat verdrag in overeenstemming met 's Hofs rechtspraak [26] moet worden geëerbiedigd, kan uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens niet worden afgeleid, dat dergelijke beperkingen inbreuk op dat verdrag maken; integendeel, het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft zich namelijk zelf bereid getoond aanzienlijke beperkingen op commerciële reclame te aanvaarden. [27]

25 — Punt 25 hiervoor.

26 — Arrest van 18 juni 1991 (zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925).

27 — Arrest van 24 februari 1994, Cassado Coca/Spanje, serie A, nr. 285.

52. Ik concludeer dus, dat de Italiaanse regering op grond van de richtlijn het recht had, maar niet verplicht was om vermelding van de naam van de sponsor tijdens de programma's te verbieden en te bepalen dat telepromoties niet van de in artikel 18, lid 1, van de richtlijn bedoelde 5 % extra zendtijd kunnen profiteren.

Conclusie

53. Bijgevolg geef ik in overweging de vragen van de Tribunale amministrativo regionale del Lazio te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 18 van richtlijn 89/552/EEG moet aldus worden uitgelegd, dat de woorden ‚vormen van reclame zoals de rechtstreekse aanbieding aan het publiek' enkel als voorbeeld zijn gebruikt voor de mogelijkheid om de maximale dagelijkse zendtijd voor reclame tot 20 % uit te breiden en eveneens betrekking kunnen hebben op andere vormen van reclame dan reclameboodschappen, zoals in casu telepromoties.

2) Artikel 17, lid 1, sub b, van richtlijn 89/552/EEG moet aldus worden uitgelegd, dat vermelding van de naam en/of het logo tijdens programma's is toegestaan."