Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä toukokuuta 2013 [1]

Asia C-234/12

Sky Italia s.r.l.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia))

Direktiivi 2010/13/EU — Audiovisuaaliset mediapalvelut — Televisiomainonnan lähetysajan rajoitus — Tiukemmat kotimaiset säännöt maksutelevisiolle kuin maksuttomalle televisiolle — Unionin oikeuden yleinen yhdenvertaisen kohtelun periaate — Euroopan sisämarkkinoiden perusvapaudet — Tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus

I Johdanto

1. Useimpien eurooppalaisten televisioiden kuvaruudulla välkkyy enemmän tai vähemmän säännöllisin väliajoin mainoksia. Televisiomainonta, jota katsojat pitävät useimmiten ärsyttävänä ohjelman keskeytyksenä, on jo kauan sitten muuttunut taloudelliseksi tekijäksi, jota ei voi aliarvioida, ja se muodostaa televisiolähetystoiminnan harjoittajien merkittävän tulonlähteen. Siksi ei ole yllättävää, että se aiheuttaa jatkuvasti oikeusriitoja.

2. Televisionkatsojien etujen asianmukaiseksi suojelemiseksi ja mahdollisimman yhdenmukaisten kilpailuolojen luomiseksi kaikille Eurooppaan sijoittautuneille televisiolähetystoiminnan harjoittajille unionin oikeudessa säädetään televisiomainonnan 20 prosentin enimmäislähetysajasta tuntia kohti. Tällainen sääntö sisältyy audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin (direktiivi 2010/13/EU), [2] joka on korvannut vanhan ”Televisio ilman rajoja” -direktiivin (direktiivi 89/552/ETY). [3]

3. Jäsenvaltiot voivat päättää unionin oikeudessa asetettuja rajoja tiukemmasta kansallisesta televisiomainontaa koskevasta sääntelystä. Italia on käyttänyt tätä mahdollisuutta siten, että se on asettanut maksutelevisiolähetystoiminnan ja maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajille mainonnan erilaiset enimmäislähetysajat. Vuonna 2011 Italiassa sai lähettää maksutelevisiossa enintään 14 prosenttia mainoksia tuntia kohti, kun taas maksuttomilla kaupallisilla televisioasemilla prosenttiluku oli 18.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 10.3.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) (EUVL L 95, s. 1).

3 — Televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 3.10.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/552/ETY (EYVL L 298, s. 23). Tämä direktiivi korvattiin 5.5.2010 alkaen direktiivillä 2010/13.

4. Kun Sky Italian yhdellä maksutelevisiokanavalla lähetettiin yhtenä iltana enemmän televisiomainontaa kuin kansallisen lainsäädännön mukaan oli sallittua, asiasta vastaava valvontaviranomainen määräsi yrityksen maksamaan sakkoa. Sky Italia hakee nyt päätökseen muutosta tuomioistuinteitse ja vetoaa erityisesti Italian sääntelyn yhteensopimattomuuteen unionin oikeuden kanssa. Pääasian oikeudenkäyntiin osallistuu myös Mediaset-konserniin kuuluva Reti Televisive Italiane (RTI) -niminen yritys, joka on Italian suurin kaupallinen maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittaja.

5. Pääasian asianosaiset kiistelevät erityisesti siitä, ovatko televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia ja ovatko ne omiaan vaikuttamaan tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Unionin oikeus*

6. Asiaa koskevan unionin lainsäädännön muodostaa johdetun oikeuden tasolla direktiivi 2010/13, jonka VII luvussa ”Televisiomainonta ja teleostoslähetykset” on seuraavanlainen 23 artiklan 1 kohta:

”Televisiomainospalojen ja teleostosesitysten osuus yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti ei saa olla yli 20 prosenttia.”

7. Merkityksellinen on lisäksi 4 artiklan 1 kohta, joka sisältyy direktiivin 2010/13 II lukuun ”Yleiset säännökset”:

”Jäsenvaltiot voivat vaatia, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat mediapalvelun tarjoajat noudattavat yksityiskohtaisempia tai tiukempia sääntöjä tällä direktiivillä yhteensovitetuilla aloilla sillä edellytyksellä, että nämä säännöt ovat unionin lainsäädännön mukaisia.”

8. Lisäksi on viitattava direktiivin 2010/13 johdanto-osan 8, 10, 41, 83 ja 87 perustelukappaleeseen, joiden sanamuoto on seuraava:

”– –

(8) Jäsenvaltioiden on välttämätöntä varmistaa, että estetään toimenpiteet, jotka saattavat osoittautua haitallisiksi televisio-ohjelmien vapaalle liikkuvuudelle ja kaupalle tai jotka saattavat edistää määräävän aseman syntymistä, jos se johtaisi television kautta välitettävän tiedon tai koko informaatiojärjestelmän moniarvoisuuden ja vapauden rajoituksiin.

– –

(10) – – Kun pidetään mielessä yhdenvertaisten mahdollisuuksien merkitys ja todelliset eurooppalaiset audiovisuaaliset mediapalvelumarkkinat, olisi noudatettava sisämarkkinoiden perusperiaatteita, kuten vapaata kilpailua ja yhdenvertaista kohtelua, jotta voidaan varmistaa audiovisuaalisten mediapalvelumarkkinoiden avoimuus ja ennustettavuus sekä saavuttaa ongelmaton pääsy markkinoille.

– –

(41) Jäsenvaltioiden olisi voitava soveltaa yksityiskohtaisempia tai tiukempia sääntöjä lainkäyttövaltaansa kuuluviin mediapalvelun tarjoajiin alueilla, joita tämän direktiivin mukainen yhteensovittaminen koskee, kuitenkin varmistaen, että nämä säännöt ovat yhdenmukaisia unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa. – –

– –

(83) Sen varmistamiseksi, että televisionkatsojien etuja kuluttajina suojellaan täysin ja asianmukaisesti, on välttämätöntä, että televisiomainonnalle asetetaan tietyt vähimmäissäännöt ja -vaatimukset ja että jäsenvaltioilla on oikeus antaa tarkempia tai tiukempia sääntöjä ja tietyissä olosuhteissa asettaa eri ehtoja lainkäyttövaltaansa kuuluvien televisiolähetystoiminnan harjoittajien osalta.

– –

(87) Olisi säädettävä televisiomainospalojen ja teleostoesitysten tuntikohtaisesta 20 prosentin enimmäismäärästä, joka koskee myös parasta katseluaikaa. – –

– –”

B *Kansallinen oikeus*

9. Italian lainsäädännössä merkityksellinen on 31.7.2005 annettu tasavallan presidentin asetus (decreto legislativo)[4] nro 177 (jäljempänä asetus nro 177/2005), joka koskee audiovisuaalisten palvelujen ja radiomediapalvelujen tarjoamista koskevaa yhtenäistekstiä,[5] jonka uudelleen laadittua 38 §:ää (”Enimmäislähetysaika”) koskeva muutos tuli voimaan 30.3.2010[6] ja jossa säädetään nykyään muun muassa seuraavaa:

”1) Julkisena palveluna tarjottavan yleisen radio- ja televisiopalvelun toimiluvanhaltijan lähettämien mainosten lähetysaika saa olla enintään 4 prosenttia viikoittaisesta lähetysajasta ja 12 prosenttia tuntia kohti. Mahdollinen ylitys, joka ei saa kuitenkaan olla suurempi kuin 2 prosenttia tuntia kohti, on korvattava edellisen tai seuraavan tunnin aikana.

2) Maksuttoman – myös analogisen – valtakunnallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajien, jotka eivät ole julkisena palveluna tarjottavan yleisen radio- ja televisiopalvelun toimiluvanhaltijoita, lähettämien mainospalojen lähetysaika saa olla enintään 15 prosenttia päivittäisestä lähetysajasta ja 18 prosenttia mistä tahansa tasatunnista. Mahdollinen ylitys, joka ei saa kuitenkaan olla suurempi kuin 2 prosenttia tuntia kohti, on korvattava edellisen tai seuraavan tunnin aikana. – –

– –

5) Maksutelevision – myös analogisen – lähetystoiminnan harjoittajien lähettämien mainospalojen lähetysaika saa olla enintään 16 prosenttia mistä tahansa tasatunnista vuonna 2010, 14 prosenttia vuonna 2011 ja 12 prosenttia vuodesta 2012 alkaen. Mahdollinen ylitys, joka ei saa kuitenkaan olla suurempi kuin 2 prosenttia tuntia kohti, on korvattava edellisen tai seuraavan tunnin aikana.

– –”

4 — Laintasoinen asetus tai ”lakiasetus”.

5 — GURI nro 208, 7.9.2005, Supplemento ordinario nro 150.

6 — Uudelleen laatiminen tapahtui 15.3.2010 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 44, jota kutsutaan myös Romanin asetukseksi, 12 §:n avulla (GURI nro 73, 29.3.2010).

III Tosiseikat ja pääasia

10. Italian Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)[7] teki 13.9.2011 päätöksen nro 233/11/CSP, jossa se määräsi lähetystoimintaa harjoittavan Sky Italia s.r.l. -yhtiön maksamaan 10 329 euron sakon televisiomainonnan enimmäislähetysaikojen rikkomisesta.[8]

11. AGCOMin toteamusten mukaan Sky Italia lähetti 5.3.2011 kello 21:n ja 22:n välisenä aikana maksutelevisiokanavalla Sky Sport 1 yhteensä 24 televisiomainospalaa, joiden kokonaiskesto oli 10 minuuttia 4 sekuntia eli yli 16 prosenttia tunnin lähetysajasta. Tämä ylittää yli kahdella prosentilla televisiomainonnan sallitun enimmäislähetysajan, joka oli asetuksen nro 177/2005 38 §:n 5 momentin mukaan tuolloin 14 prosenttia tuntia kohti.

12. Sky Italia nosti riidanalaisesta päätöksestä kanteen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Italia).[9] Sky Italia vetoaa lähinnä siihen, että kyseinen päätös on lainvastainen, koska se perustuu asetuksen nro 177/2005 38 §:n 5 momentin muodostamaan unionin oikeuden vastaiseen oikeusperustaan.[10]

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio[11] suhtautuu epäillen kansallisen oikeustilan yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa. Tämän vuoksi se on 7.3.2012 tekemällään välipäätöksellä päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2010/13/EU 4 artiklaa, yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen palvelujen vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta sekä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen nro 177/2005 38 §:n 5 momentissa olevalle sääntelylle, jonka mukaan maksutelevisiolähetystoiminnan harjoittajiin sovellettavat mainonnan tuntikohtaiset rajoitukset ovat tiukempia kuin maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajiin sovellettavat rajoitukset?

2) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklaa, kun sitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus) 10 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, ja varsinkin tiedon moniarvoisuutta koskevaa periaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen nro 177/2005 38 §:n 5 momentissa olevalle sääntelylle, jonka mukaan maksutelevisiolähetystoiminnan harjoittajiin sovellettavat mainonnan tuntikohtaiset rajoitukset ovat tiukempia kuin maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajiin sovellettavat rajoitukset ja jolla aiheutetaan kilpailun vääristymistä ja edistetään määräävän aseman syntymistä tai vahvistumista televisiomainonnan markkinoilla?”

14. Sky Italia, RTI, Italian hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle kirjalliset ja suulliset huomautuksensa. Suullinen käsittely järjestettiin 10.4.2013.

7 — Viestintäviranomainen.

8 — Jäljempänä myös riidanalainen päätös.

9 — Lazion alueen hallintotuomioistuin.

10 — Sky Italia vetoaa myös kansallisen oikeuden rikkomiseen, mutta sillä ei ole merkitystä käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ratkaisun kannalta.

11 — Jäljempänä myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

V Arviointi

15. Tribunale amministrativo regionale per il Lazion molempien ennakkoratkaisukysymysten tarkoituksena on selvittää, estääkö unionin oikeus jäsenvaltioita säätämästä kansallisessa oikeudessaan televisiomainonnan erilaisista enimmäislähetysajoista sen mukaan, tapahtuuko mainonta maksutelevisiossa vai maksuttomassa kaupallisessa televisiossa.[12] Ensimmäisessä kysymyksessä tätä ongelmaa tutkitaan televisiolähetystoiminnan harjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja Euroopan sisämarkkinoiden perusoikeuksiin viitaten, kun taas toisessa kysymyksessä keskitytään tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen.

16. Tyydyn molempien kysymysten yhteydessä tarkastelemaan maksutelevisiolähetystoiminnan harjoittajien ja maksuttoman kaupallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajien suhdetta. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ratkaisuun ei sen sijaan vaikuta julkisoikeudellisen televisiolähetystoiminnan harjoittajan erityisasema.

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

17. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, ovatko Italian lainsäädännössä säädetyt televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat yhteensopivia direktiivin 2010/13 4 artiklan, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja Euroopan sisämarkkinoiden erilaisten perusvapauksien kanssa.

1. Tutkittavaksi ottaminen

18. RTI ilmaisee kahdella eri tavalla ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista koskevan epäilyksensä.

19. RTI katsoo ensinnäkin, ettei ongelmaa riidanalaisen Italian sääntelyn yhteensopivuudesta direktiivin 2010/13 4 artiklan ja unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa voi alun alkaenkaan syntyä, koska Italia on asetuksen nro 177/2005 38 §:n yhteydessä ainoastaan käyttänyt sillä olevaa mahdollisuutta antaa tiukempia televisiomainontaa koskevia kansallisia sääntöjä. RTI puhuu tässä yhteydessä marginaalista, jonka sisällä Italian hallitus toimii.

20. Tämä väite ei ole pitävä. Direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdassa määritetään liikkumavara, joka unionin oikeudessa annetaan kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisten tiukempien kansallisten sääntöjen antamiseen. Jos kansallinen tuomioistuin, kuten tässä tapauksessa, joutuu tekemisiin sen kysymyksen kanssa, pysyykö kansallinen lainsäädäntö direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdassa asetetun liikkumavaran sisällä vai ylittääkö se tämän liikkumavaran rajat, direktiivin kyseisen säännöksen tulkintaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön esittäminen unionin tuomioistuimelle on paikallaan.

21. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle voidaan esittää myös unionin oikeuden yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskeva kysymys.

12 — Puhun jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi useimmiten ”televisiomainonnan erilaisista enimmäislähetysajoista”.

22. Tämä käy ilmi ensinnäkin direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tiukempia kansallisia säännöksiä ainoastaan ”sillä edellytyksellä, että nämä säännöt ovat unionin lainsäädännön mukaisia”. Siihen unionin oikeuden osaan, jonka mukaisia kansallisten sääntöjen on direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdan mukaan oltava, kuuluvat Euroopan sisämarkkinoiden perusoikeuksien [13] lisäksi myös unionin oikeuden yleiset periaatteet, [14] joihin kuuluu erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaate. [15]

23. Televisiomainonnan enimmäislähetysaikojen määritys sisältyy toiseksi perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun unionin oikeuden täytäntöönpanoon. Direktiivissä 2010/13 edellytetään nimittäin, että jäsenvaltiot säätävät televisiomainonnan enimmäislähetysajaksi unionin oikeuden antamien rajojen mukaisesti enintään 20 prosenttia täyttä tuntia kohti. Kun kansallinen lainsäätäjä ryhtyy toimiin tämän velvoitteen täytäntöönpanemiseksi, kuten Italian lainsäädännössä on tehty, kun mainonnan enimmäislähetysajaksi maksutelevisiossa on määritetty 14 prosenttia (vuonna 2011), sen on otettava huomioon unionin perusoikeudet, mukaan lukien unionin oikeuden yleinen yhdenvertaisen kohtelun periaate.

24. RTI moittii toiseksi sitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on perustellut ensimmäistä kysymystään hyvin vähän Euroopan sisämarkkinoiden perusoikeuksien mahdollisen loukkaamisen kannalta.

25. Tätäkään väitettä ei voida kuitenkaan hyväksyä. On myönnettävä RTI:n olevan oikeassa siinä, että ennakkoratkaisupyynnön perusvapauksia koskevat toteamukset ovat hyvin niukkoja. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy kuitenkin riittävän hyvin ilmi, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo perusvapauksia loukatun samoista syistä kuin yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatettakin. Se, pitääkö tämä väite todellakin paikkansa, ei ole ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista koskeva ongelma vaan se koskee esitetyn kysymyksen sisällöllistä arviointia.

26. Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

2. Sisällöllinen arviointi

27. Direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohdan mukaan televisiomainonnan osuus lähetysajasta yhtä tasatuntien välistä tuntia kohti ei saa olla yli 20 prosenttia. Direktiivin johdanto-osan 87 perustelukappaleessa täsmennetään, että tämä raja koskee myös parasta katseluaikaa. Näillä säännöksillä pyritään saamaan aikaan tasapainoinen suoja yhtäältä televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja mainostajien taloudellisten intressien ja toisaalta oikeuksien haltijoiden, eli tekijöiden ja muiden luovaan työhön osallistuneiden henkilöiden, ja kuluttajien, joita ovat televisionkatsojat, intressien välillä. [16]

28. Direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdasta käy lisäksi ilmi, että jäsenvaltiot voivat poiketa näistä televisiomainonnan enimmäislähetysajoista alaspäin ja vaatia, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat mediapalvelun tarjoajat lähettävät vähemmän kuin 20 prosenttia televisiomainoksia tunnissa.

13 — Vastaavasti direktiivin 2010/13 johdanto-osan kymmenes perustelukappale: ”– – olisi noudatettava sisämarkkinoiden perusperiaatteita, kuten vapaata kilpailua ja yhdenvertaista kohtelua – –.” Ks. lisäksi, erityisesti perusvapauksien osalta, asia C-6/98, ARD, tuomio 28.10.1999 (Kok., s. I-7599, 49 kohta) ja asia C-500/06, Corporación Dermoestética, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5785, 31 kohta).

14 — Direktiivin 2010/13 johdanto-osan 41 perustelukappale.

15 — Ks. asia C-442/00, Rodríguez Caballero, tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-11915, 31 ja 32 kohta); asia C-13/05, Chacón Navas, tuomio 11.7.2006 (Kok., s. I-6467, 56 kohta) ja asia C-81/05, Cordero Alonso, tuomio 7.9.2006 (Kok., s. I-7569, 35 ja 41 kohta).

16 — Asia C-245/01, RTL Television, tuomio 23.10.2003 (Kok., s. I-12489, 62 kohta) ja asia C-281/09, komissio v. Espanja, tuomio 24.11.2011 (Kok., s. I-11811, 44 kohta), jotka koskevat direktiivin 89/552 18 artiklan 1 kohtaa, jota vastaa nykyään direktiivin 2010/13 23 artiklan 1 kohta.

29. Sky Italian käsityksestä poiketen 4 artiklan 1 kohta ei ole suppeasti tulkittava poikkeussäännös vaan yleinen säännös, joka on olennainen koko direktiiville 2010/13, minkä osoittaa jo sen sijoittaminen direktiivin II lukuun (”Yleiset säännökset”). Direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan viime kädessä, että unionin oikeuden audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa sääntelyssä on kyse ainoastaan vähimmäistason mukaisesta yhdenmukaistamisesta. [17] Tämän vahvistaa erityisesti direktiivin 2010/13 johdanto-osa, erityisesti sen 41 ja 83 perustelukappale.

30. Sky Italian käsityksestä poiketen direktiivistä 2010/13 ei käy myöskään ilmi, että sen mukaan olisi yleisesti kiellettyä käyttää televisiomainonnan enimmäislähetysaikoja koskevaa porrastettua kansallista sääntelyä, jossa erotellaan erilaisia televisiolähetystoiminnan harjoittajien luokkia. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on nimenomaisesti mahdollisuus antaa paitsi *tiukempia* myös *yksityiskohtaisempia* sääntöjä niiden lainkäyttövaltaan kuuluville mediapalvelun tarjoajille. Vielä selkeämmin asia on ilmaistu direktiivin 4 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta ratkaisevassa johdanto-osan 83 perustelukappaleessa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oltava erityisesti televisiomainonnan yhteydessä oikeus ”tietyissä olosuhteissa asettaa eri ehtoja lainkäyttövaltaansa kuuluvien televisiolähetystoiminnan harjoittajien osalta”. [18]

31. Tästä syystä ei voida ottaa lähtökohdaksi sitä, että direktiivissä 2010/13 suljetaan ehdottomasti pois televisiolähetystoiminnan harjoittajien lajin mukaan määräytyvät televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat.

32. On kuitenkin tutkittava, onko asetuksen nro 177/2005 38 §:n sisältämän sääntelyn kaltainen sääntely unionin muun lainsäädännön mukainen, kuten direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdan viimeisessä lauseessa nimenomaisesti säädetään. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin suhtautuu hyvin epäilevästi Italian sääntelyn yhteensopivuuteen unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen (ks. seuraava kohta a) ja sisämarkkinoiden erilaisten perusvapauksien kanssa (ks. jäljempänä kohta b).

a) Unionin oikeuden yleinen yhdenvertaisen kohtelun periaate

33. Yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, josta määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa [19] ja joka on näin ollen unionin perusoikeus.

34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, ettei toisiinsa rinnastettavia tilanteita kohdella eri tavalla ja erilaisia tilanteita samalla tavalla, ellei se ole objektiivisesti perusteltua. [20]

35. Eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapauksien rinnastettavuus on muun muassa määritettävä ja niitä on arvioitava sen säännöstön kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. [21] On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen sääntely kuuluu. [22]

17 — Vastaavasti direktiiviä 89/552 koskevat asia C-412/93, Leclerc-Siplec, tuomio 9.2.1995 (Kok., s. I-179, 29 ja 44 kohta); asia C-222/07, UTECA, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1407, 19 kohta) ja yhdistetyt asiat C-244/10 ja C-245/10, Mesopotamia Broadcast, tuomio 22.9.2011 (Kok., s. I-8777, 17 kohta).

18 — Ks. myös direktiiviä 89/552 koskeva asia C-52/10, Eleftheri tileorasi ja Giannikos, tuomio 9.6.2011 (Kok., s. I-4973, 35 kohta).

19 — Asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, tuomio 14.9.2010 (Kok., s. I-8301, 54 kohta, ns. Akzo Nobel -tapaus). Ks. lisäksi yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ym., tuomio 19.10.1977 (Kok., s. 1753, Kok. Ep. III, s. 449, 7 kohta) ja asia C-300/04, Eman ja Sevinger, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-8055, 57 kohta).

20 — Asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 95 kohta); asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895, 23 kohta, ns. Arcelor-tapaus) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu Akzo Nobel -tapaus, tuomion 55 kohta.

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu Arcelor-tapaus, tuomion 25 kohta; asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1655, 93 kohta) ja asia C-176/09, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3727, 32 kohta).

22 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu Arcelor-tapaus, tuomion 26 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 32 kohta.

36. Käsiteltävässä asiassa on siis tarkasteltava asetuksen nro 177/2005 38 §:n tavoitteet huomioon ottaen sitä, perustuuko erilainen kohtelu, jota Italian lainsäätäjä harjoittaa maksutelevision ja maksuttoman television lähetystoiminnan harjoittajien välillä televisiomainonnan enimmäislähetysaikojen yhteydessä, televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja niiden lähettämien televisiolähetysten eroihin tai – ellei näin ole – onko erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltua?

37. Sikäli kuin on havaittavissa, asetuksessa nro 177/2005 ei sinänsä mainita yksiselitteisesti 38 §:n tavoitteita. Myös säännöksen antamisen konteksti voi kuitenkin antaa viitteitä tavoitteista. [23]

38. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen nro 177/2005 38 §:n sisältämällä sääntelyllä voi olla kaksi tavoitetta: ensinnäkin kuluttajansuoja (ks. tästä kohta i), jota erityisesti AGCOM korostaa riidanalaisessa päätöksessä, ja toiseksi mahdollinen tarkoituksellinen edun antaminen maksuttoman kaupallisen television lähetystoiminnan harjoittajille maksutelevision lähetystoiminnan harjoittajiin verrattuna (ks. tästä jäljempänä kohta ii). Molemmista näkökulmista on sen vuoksi tutkittava, ovatko maksutelevision ja maksuttoman kaupallisen television lähetystoiminnan harjoittajat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa ja loukkaako niiden erilainen kohtelu Italian sääntelyn kaltaisessa sääntelyssä unionin oikeuden yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

i) Yhdenvertaisen kohtelun periaate kuluttajansuojan kannalta

39. Se, että kuluttajia suojataan televisionkatsojina mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi, muodostaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin, kuten aiemman ”Televisio ilman rajoja” -direktiivinkin, päämäärän merkittävän osatekijän. [24]

40. Kuten erityisesti Italian hallitus ja RTI osuvasti totesivat, tasapaino, joka on löydettävä kuluttajien etujen ja televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja mainostajien etujen välillä, on maksutelevisiossa toisenlainen kuin maksuttomassa kaupallisessa televisiossa. Maksutelevisiokanavat tarjoavat katsojalle yleensä erityisen ohjelmatarjonnan, erityisesti tiettyjä elokuvia, ajanvieteohjelmia ja urheilutapahtumia koskevia lähetyksiä, jotka eivät ole saatavissa maksuttomassa kaupallisessa televisiossa, ainakaan samalla tavalla. Televisionkatsoja on jo maksanut näiden maksutelevisiokanavien vastaanottamiseksi televisiolähetystoiminnan harjoittajalle tilaussopimuksensa mukaisen maksun. Katsoja voi näin ollen järkevästi odottaa, että maksutelevisiossa näytetään selvästi vähemmän mainoksia kuin maksuttomassa kaupallisessa televisiossa, jonka vastaanottamiseksi ei tarvitse yleensä maksaa erillistä maksua ja jonka pääasiallinen – jollei peräti ainoa – rahoituslähde on mainonta.

41. Tämä objektiivinen ero maksutelevision ja maksuttoman kaupallisen television välillä voidaan perustellusti ottaa jäsenvaltion lainsäädännössä televisiomainonnan enimmäislähetysaikaa koskevan eriytetyn sääntelyn lähtökohdaksi.

42. Sky Italia ja komissio väittävät tosin, että maksutelevisiokanavien katsojat eivät tarvitse tällaista erityistä suojaa mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi. Jos katsojat tuntevat maksutelevisiossa lähetetyn mainonnan rasittavan heitä, he osaavat komission mukaan itse puolustaa riittävän hyvin etujaan luopumalla kyseisten maksutelevisio-ohjelmien lähetystoiminnan harjoittajan tilauksesta tai lopettamalla sopimussuhteen.

23 — Vastaavasti asia C-411/05, Palacios de la Villa, tuomio 16.10.2007 (Kok., s. I-8531, 56 ja 57 kohta); asia C-388/07, Age Concern England, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1569, 44 ja 45 kohta) ja asia C-341/08, Petersen, tuomio 12.1.2010 (Kok., s. I-47, 39 ja 40 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia RTL Television, tuomion 64 ja 70 kohta ja asia C-195/06, Österreichischer Rundfunk, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8817, 27 kohta).

43. Tällainen väite ei kuitenkaan pidä paikkaansa käsiteltävässä yhteydessä. Jäsenvaltiot voivat itse päättää, luottavatko ne kysynnän ja tarjonnan lakiin ja missä määrin vai ryhtyvätkö ne kuluttajansuojasyistä ylimääräisiin, direktiivin 2010/13 vähimmäistason yhdenmukaistamista pidemmälle meneviin toimenpiteisiin. Kukin jäsenvaltio määrittää itse alueellaan tavoitteena olevan kuluttajansuojan tason, jolloin johtuu asian luonteesta, että taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. [25]

44. Jos jäsenvaltio päättää direktiivin 2010/13 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti asettaa kuluttajien suojelemiseksi tiukempia televisiomainonnan enimmäislähetysaikoja kuin ne, joista unionin lainsäätäjä on säätänyt 20 prosentin rajallaan, kyseinen jäsenvaltio voi aivan hyvin ottaa huomioon yksittäisten katsojaryhmien erilaiset edut.

45. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että mahdollisesti vain vähemmistö televisionkatsojista katsoo maksutelevisiokanavia. Kyse on ainoastaan kyseisten televisionkatsojien suojaamisen tarpeesta kuluttajina riippumatta siitä, muodostavatko he lukumääräisesti suuren vai pienen ryhmän, vähemmistön vai enemmistön.

46. Edellä esitetyn perusteella televisiomainonta maksutelevisiossa ja televisiomainonta maksuttomassa kaupallisessa televisiossa ovat näin ollen – kuluttajansuojan näkökulmasta – erilaisia tilanteita. Jos tällaisiin erilaisiin tilanteisiin sovelletaan kuluttajansuojan vuoksi kahta erilaista sääntelyä, se ei ole ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa vaan sen mukaista.

ii) Yhdenvertaisen kohtelun periaate maksuttoman kaupallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajille mahdollisesti tarkoituksellisesti annetun edun näkökulmasta

47. Vielä on tutkittava, onko unionin oikeuden yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudatettu myös Italian sääntelyn toisen mahdollisen tavoitteen yhteydessä. Tämän tavoitteen, jota ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin nimittää peräti kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön pääasialliseksi tavoitteeksi, mukaan sillä pyritään ”takaamaan maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajille suuremmat mainostulot”.

48. Tässä yhteydessä on todettava aluksi, että lähetysaikojen myynti televisiomainontaa varten tapahtuu erityisillä markkinoilla. Nämä markkinat on erotettava vähittäismarkkinoista, joilla lähetetään viime kädessä televisiolähetyksiä. Sen vuoksi pelkästään siitä seikasta, että vähittäismarkkinoilla saattaa olla katsojan näkökulmasta objektiivisia eroja televisiolähetystoiminnan harjoittajien kesken, [26] ei voida automaattisesti päätellä, että vastaavia eroja on myös televisiomainonnan lähetysaikojen markkinoinnin tasolla. Käsiteltävässä asiassa ei päinvastoin ole merkkejä tällaisista eroista, sen enempää itse televisiolähetystoiminnan harjoittajien kuin mainostajienkaan näkökulmasta.

49. Televisiolähetystoiminnan harjoittajat kilpailevat televisiomainonnan lähetysaikojen myynnin yhteydessä suoraan toistensa kanssa mainosasiakkaista ja viime kädessä tuloista, joilla ne rahoittavat televisio-ohjelmansa. Näin on riippumatta siitä, onko televisiomainonta niiden ainoa tulonlähde vai ei. Kaikki televisiolähetystoiminnan harjoittajat ovat siis toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa televisiomainonnan lähetysaikojen myynnin kannalta.

50. Myöskään mainostajien kannalta ei ole välittömästi ratkaisevaa, lähetetäänkö niiden mainospalat maksutelevisiossa vai maksuttomassa kaupallisessa televisiossa. Mainosasiakkaiden kannalta on kyse ensi sijassa siitä, mikä hinta niiden on maksettava hankituista lähetysajoista ja voivatko ne saavuttaa mainonnallaan oikean kohderyhmän ja mahdollisimman suuret yleisöosuudet.

25 — Vastaavasti – perusvapauksien alalla – asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995 (Kok., s. I-1141, 27 ja 51 kohta) ja asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7633, 58 kohta).

26 — Tältä osin ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 ja 41 kohta.

51. Televisiolähetystoiminnan harjoittajat ovat näin ollen periaatteessa toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa televisiomainonnan lähetysaikojen markkinoinnin kannalta sekä televisiolähetystoiminnan harjoittajien itsensä että mainostajien näkökulmasta. Italian lainsäätäjän niihin kohdistama erilainen kohtelu, kun se on määritellyt televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat, edellyttää siis tästä näkökulmasta katsottuna objektiivisia perusteluja.

52. Televisiomainonnan erilaisten enimmäislähetysaikojen riittävänä oikeuttamisperusteena ei voida pitää yksinomaan Italian lainsäätäjän tavoitetta suurempien mainostulojen takaamisesta maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajille.

53. Sellaisia tilanteita saattaa kylläkin syntyä, joissa jäsenvaltio voi perustellusti ryhtyä epäedullisessa asemassa olevia televisiolähetystoiminnan harjoittajia koskeviin tukitoimiin tarjonnan moninaisuuden takaamiseksi televisiossa, erityisesti laadullisesti korkeatasoisen maksuttoman televisio-ohjelmiston takaamiseksi.

54. Käsiteltävässä asiassa ei ole kuitenkaan nähtävissä tällaista tukitoimien tarvetta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Italiassa ei ole tällä hetkellä kaupallisen maksuttoman valtakunnallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajien kilpailua haittaavia tekijöitä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan suurimmalla kaupallisella maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajalla on päinvastoin jo hallitseva asema Italian televisiomainonnan markkinoilla.

55. Jos kansallinen lainsäätäjä aikoo tällaisessa tilanteessa taata maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajille suuremmat mainostulot, tämä tavoite on ristiriidassa direktiivin 2010/13 lähtökohtaisten tavoitteiden kanssa, joiden mukaan olisi noudatettava televisiolähetystoiminnan harjoittajien vapaata kilpailua ja yhdenvertaista kohtelua sekä luotava televisiolähetystoiminnan harjoittajille yhdenvertaiset kilpailumahdollisuudet.[27] Näiden unionin lainsäädännössä määrättyjen tavoitteiden kanssa ei ole yhteensoveltuvaa suosia ilman asiallista syytä tiettyä televisiolähetystoiminnan harjoittajien ryhmää muihin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin verrattuna televisiomainonnan avulla tapahtuvan rahoituksen yhteydessä.[28]

iii) Välipäätelmä

56. Kuten osoitettiin, Italian sääntelyn kaltaista sääntelyä unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla tarkasteltaessa päädytään eri tulokseen sen mukaan, mikä on sääntelyn tavoite.

57. Jos painopiste on kuluttajien suojaamisella televisiomainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi, televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat maksutelevisiossa ja maksuttomassa kaupallisessa televisiossa ovat yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia. Jos taas painopiste on tavoitteessa taata kaupallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajille suuremmat mainostulot ja parempi rahoitus, yhdenvertaisen kohtelun periaate estää televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat maksutelevisiossa ja maksuttomassa kaupallisessa televisiossa.

58. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, kumpi asetuksen nro 177/2005 38 §:n mahdollisista lakisääteisistä tavoitteista on etusijalla, ja tehdä sen perusteella tarvittavat yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevat päätelmät.

27 — Direktiivin 2010/13 johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

28 — Toisenlaiseen päätelmään voitaisiin päätyä ainoastaan, jos lainsäätäjän toimenpiteen tavoitteena ei olisi tosiasiassa maksuttoman kaupallisen televisiolähetystoiminnan harjoittajien suosiminen vaan näiden lähetystoiminnan harjoittajien mahdollisen muihin lähetystoiminnan harjoittajiin verrattuna epäedullisen aseman tasapainottaminen. Tästä ei kuitenkaan ole viitteitä nyt käsiteltävässä tapauksessa.

b) Euroopan sisämarkkinoiden perusvapaudet

59. Unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen lisäksi Tribunale amministrativo regionale per il Lazion ensimmäinen kysymys unionin tuomioistuimelle koskee myös Euroopan sisämarkkinoiden erilaisia perusvapauksia eli palvelujen vapaata liikkuvuutta (SEUT 56 artikla), sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla) sekä pääomien vapaata liikkuvuutta (SEUT 63 artiklan 1 kohta). Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen johtaa ”väistämättä” näiden perusvapauksien rajoittamiseen ja kilpailun vääristymiseen.

60. Mainitut sisämarkkinalainsäädännön määräykset ovat nimittäin lähtökohtaisesti esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka – vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää – voivat haitata sitä, että unionin kansalaiset käyttävät EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia, tai jotka tekevät niiden käytöstä vähemmän houkuttelevaa.[29] Tällaista rajoitusta ei kuitenkaan esiinny, jos toimenpiteen vaikutukset ovat liian epävarmoja ja liian välillisiä, jotta ne voisivat vaikuttaa mainittujen perusvapauksien käyttämiseen.[30]

61. Sijoittautumisvapaudesta ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta voidaan todeta, että on vaikea havaita yhteyttä näiden perusvapauksien ja Italiassa sovellettavien televisiomainonnan enimmäislähetysaikojen välillä. Televisiomainonnan enimmäislähetysajat ovat tosin Italiassa lyhyemmät maksutelevisiossa kuin maksuttomassa kaupallisessa televisiossa. Eron vaikutukset mainonnan lähetysaikaan vaikuttavat – ainakin unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen mukaan – liian epävarmoilta ja liian välillisiltä, jotta ne voisivat vaikuttaa vakavasti ulkomaisten televisiolähetystoiminnan harjoittajien tai ulkomaisten rahoittajien päätöksiin sijoittaa Italian televisiomarkkinoille. Sen vuoksi lähtökohtana ei voi olla sijoittautumisvapauden tai pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen.

62. Italiassa voimassa olevan kaltainen televisiomainonnan enimmäislähetysaikoja koskeva kansallinen sääntely voi kuitenkin rajoittaa palvelujen vapaata liikkuvuutta, koska se rajoittaa yleisesti italialaisten televisiolähetystoiminnan harjoittajien ja erityisesti maksutelevisiolähetystoiminnan harjoittajien mahdollisuutta lähettää muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden mainostajien mainoksia.[31]

63. Oikeuskäytännön[32] mukaan perussopimuksissa vahvistettuja perusvapauksia rajoittava toimenpide voidaan hyväksyä ainoastaan, jos sillä tavoitellaan perustamissopimuksen mukaista hyväksyttävää tavoitetta ja jos sitä voidaan pitää oikeutettuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Kansallisten rajoitusten on oltava tällöin omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteuttamisen, eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

64. Tässä yhteydessä on otettava lähtökohdaksi edellä yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen yhteydessä esitetyt näkökohdat. Lainsäätäjän mahdollista tarkoitusta taata maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajille suuremmat mainostulot, siis pelkästään taloudellista näkökohtaa, ei voida normaalitapauksessa pitää oikeutettuna tavoitteena, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen televisiomainonnan alalla.[33] Kuluttajien suojaaminen

29 — Ks. esim. asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008 (Kok., s. I-1683, 45 kohta) ja asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009 (Kok., s. I-3491, 62 kohta).

30 — Asia C-211/08, komissio v. Espanja, tuomio 15.6.2010 (Kok., s. I-5267, 72 kohta).

31 — Yhdistetyt asiat C-34/95-C-36/95, De Agostini ja TV-Shop, tuomio 9.7.1997 (Kok., s. I-3843, 50 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia ARD, tuomion 49 kohta; vastaavasti asia C-429/02, Bacardi France, tuomio 13.7.2004 (Kok., s. I-6613, 35 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Corporación Dermoestética, tuomion 33 kohta, jotka koskevat tietynlaisten televisiomainosten kieltoa.

32 — Ks. esim. asia C-341/05, Laval un Partneri, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11767, 101 kohta); ks. myös edellä alaviitteessä 29 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 72 kohta.

33 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 ja 52 kohta.

televisionkatsojina mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi on sitä vastoin tunnetusti yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan perustella.[34] On ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, mikä näistä on Italian sääntelyn kaltaisen sääntelyn tavoite.

65. Jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, kuten AGCOM riidanalaisessa päätöksessä, että asetuksen nro 177/2005 38 §:n tarkoitus on suojella televisionkatsojia mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi, sen on tutkittava, oliko vuonna 2011 voimassa ollut televisiomainonnan enimmäislähetysajan rajoitus maksutelevisiossa 14 prosenttiin tuntia kohti sellainen, että sillä voitiin saavuttaa kyseinen tavoite, ja tarpeen tältä kannalta.

66. Kun otetaan huomioon tiedot, jotka unionin tuomioistuimella on käytettävissään käsiteltävässä asiassa, mikään ei estä pitämästä maksutelevision riidanalaista televisiomainonnan enimmäislähetysajan rajoitusta oikeasuhteisena kuluttajansuojatavoitteen kannalta. Pelkästään siitä seikasta, että televisiomainonnan enimmäislähetysajat maksutelevisiossa ja maksuttomassa kaupallisessa televisiossa ovat erilaiset, ei voida päätellä, että Italian sääntelyn kaltainen sääntely olisi epäjohdonmukainen. Kuten todettiin,[35] mainittu ero perustuu nimittäin objektiivisiin seikkoihin.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

67. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, ovatko Italian lainsäädännössä säädetyn kaltaiset televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat yhteensopivia tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden kanssa, jos ne aiheuttavat kilpailun vääristymistä ja edistävät määräävän aseman syntymistä tai vahvistumista televisiomainonnan markkinoilla.

1. Tutkittavaksi ottaminen

68. Komissio ja RTI ilmaisevat suhtautuvansa epäillen asian tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin. Pidän epäilyä oikeutettuna.

69. Toisin kuin RTI katsoo, toista ennakkoratkaisukysymystä ei voida kuitenkaan jättää tutkimatta sillä perusteella, että se koskee ainoastaan kansallista lainsäädäntöä. Tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus ovat myös unionin oikeuden periaatteita, joista määrätään nykyään erityisesti perusoikeuskirjan 11 artiklan 2 kohdassa. Unionin tuomioistuinta voi lähtökohtaisesti pyytää lausumaan tämän periaatteen tulkinnasta ennakkoratkaisumenettelyssä.

70. Kuten komissio kuitenkin osuvasti korostaa, jokaisen ennakkoratkaisupyynnön on sisällettävä vähimmäismäärä tietoja kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikoista, jotta ennakkoratkaisumenettelyyn osallistujat voivat esittää järkeviä kannanottoja ja unionin tuomioistuin voi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisukysymykseen.[36] Se on erityisen tärkeää, jos kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisun avain on yritysten välisten kilpailuolosuhteiden arvioinnissa.

34 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia ARD, tuomion 50 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 31 mainitut yhdistetyt asiat De Agostini ja TV-Shop, tuomion 53 kohta ja edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Mesopotamia Broadcast, tuomion 48 ja 49 kohta.

35 — Ks. edellä erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 40 ja 41 kohta.

36 — Yhdistetyt asiat C-320/90-C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok., s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 ja 7 kohta); asia C-134/03, Viacom Outdoor, tuomio 17.2.2005 (Kok., s. I-1167, 22 ja 25–32 kohta) ja asia C-380/05, Centro Europa 7, tuomio 31.1.2008 (Kok., s. I-349, 57 ja 58 kohta).

71. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä niin paljon tietoja kyseisistä markkinoista ja niiden olosuhteista, että unionin tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

72. Sen vuoksi unionin tuomioistuimen pitää todeta, ettei toista ennakkoratkaisukysymystä oteta tutkittavaksi.

2. Sisällöllinen arviointi

73. Esitän toissijaisesti toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä seuraavat yleiset huomautukset.

74. Perusoikeuskirjan 11 artiklan 2 kohdassa vahvistetulla tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden periaatteella on keskeinen merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa.[37] Myös direktiivin 2010/13 tavoitteena on estää television kautta tehtävän tiedonvälityksen moniarvoisuuden ja vapauden rajoitukset.[38]

75. Kun otetaan huomioon merkitys, joka televisiomainonnalla on televisiotoiminnan rahoituksen kannalta, ei voida etukäteen sulkea pois sitä mahdollisuutta, että televisiolähetystoiminnan harjoittajien välinen kilpailu vääristyy, jos jotkin niistä voivat hyödyntää tätä rahoituslähdettä muita huonommin niille asetettujen tiukempien erityisten lähetysaikarajoitusten vuoksi.

76. Se, johtavatko televisiomainonnan erilaiset enimmäislähetysajat tosiasiallisesti erilaisten televisiolähetystoiminnan harjoittajien välisen kilpailun vääristymiseen, riippuu useista tekijöistä ja varsinkin siitä, missä määrin lähetystoiminnan harjoittajat ovat riippuvaisia mainonnasta rahoituslähteenä ja minkä muiden lähteiden avulla ne voivat rahoittaa televisiolähetyksensä.

77. Pelkästään se seikka, että televisiolähetystoiminnan harjoittajalla on erityisen vahva asema televisiomainonnan lähetysaikojen markkinoinnissa, ei vielä tarkoita sitä, etteivät muut televisiolähetystoiminnan harjoittajat voisi kilpailla sen kanssa tehokkaasti televisio-ohjelmien televisionkatsojista.

78. Kaikki televisiolähetystoiminnan harjoittajien kilpailuolosuhteiden muutokset eivät myöskään väistämättä vaikuta tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen.

79. Perusoikeuskirjan 11 artiklan 2 kohta on kuitenkin esteenä televisiotoimintaa koskevalle kansalliselle sääntelylle, joka on omiaan vääristämään olennaisesti televisiolähetystoiminnan harjoittajien välistä kilpailua ja aiheuttamaan näin vakavan vaaran tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen vaikuttamisesta.

VI Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per il Lazion ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Kansallinen sääntely, jossa säädetään direktiivin 2010/13/EU 23 artiklan 1 kohdassa määritettyä televisiomainonnan tuntikohtaista 20 prosentin enimmäislähetysaikaa lyhyemmästä lähetysajasta niin maksutelevisiossa kuin maksuttomassa kaupallisessa televisiossa, on direktiivin 4 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä unionin oikeuden yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja SEUT 56 artiklan kanssa,

37 — Vastaavasti myös asia C-283/11, Sky Österreich, tuomio 22.1.2013 (52 kohta).

38 — Direktiivin 2010/13 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

— yhteensopimaton, jos tavoitteena on maksuttoman televisiolähetystoiminnan harjoittajien suurempien mainostulojen takaaminen, vaikka niiden kilpailua haittaavia tekijöitä ei ole nähtävissä,

— yhteensoveltuva, jos tavoitteena on suojata oikeasuhteisella tavalla kuluttajia televisionkatsojina mainonnan määrän kasvamiselta kohtuuttoman suureksi.

Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, kumpaan näistä mahdollisista tavoitteista kansallisella sääntelyllä pyritään, ja jos siinä noudatetaan molempia, kumpi niistä on etusijalla.

2) SEUT 49 artikla ja SEUT 63 artiklan 1 kohta eivät ole esteenä tällaiselle sääntelylle.