Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. KOKOTT
представено на 16 май 2013 година [1]

Дело C-234/12

Sky Italia s.r.l.

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Италия)

„Директива 2010/13/ЕС — Аудиовизуални медийни услуги — Ограничение на времето за излъчване на телевизионна реклама — По-строги национални правила за платената телевизия, отколкото за свободно приеманата телевизия — Установеният в правото на Съюза общ принцип на равно третиране — Основни свободи на европейския вътрешен пазар — Свобода и плурализъм на медиите“

I – Въведение

1. По повечето европейски телевизии на сравнително редовни интервали от време на екрана се появява телевизионна реклама. Тази телевизионна реклама, която зрителят възприема най-често като неприятно прекъсване на програмата, отдавна се е превърнала в значителен икономически фактор и е важен източник на приходи за телевизионните оператори. Затова не е чудно, че тя често става повод за съдебни спорове.

2. С цел да се защитят подходящо интересите на зрителя и да се създадат във възможно най-голяма степен равни условия на конкуренция за всички установени в Европа телевизионни оператори правото на Съюза предвижда времеви лимит за излъчване на телевизионна реклама от 20 % на час. Това правило се съдържа в Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (Директива 2010/13/ЕС) [2], която заменя предишната Директива „Телевизия без граници“ (Директива 89/552/ЕИО) [3].

3. В границите, наложени от правото на Съюза, са позволени по-строги национални правила за телевизионната реклама. От тази възможност се е възползвала Италия, като е наложила различни времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама за операторите на платена и на свободно приемана телевизия. Така през 2011 г. италианските оператори на платена телевизия са имали право да излъчват реклама най-много до 14 % от всеки час, докато за свободно приеманата частна телевизия ограничението е било 18 %.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги, ОВ L 95, стр. 1).

3 — Директива 89/552/ЕИО 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 (ОВ L 298, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 1, стр. 215). Тя е заменена с Директива 2010/13, считано от 5 май 2010 г.

4. Когато операторът на платената телевизия Sky Italia излъчва за една вечер повече телевизионна реклама, отколкото му е позволено съгласно националното право, компетентният надзорен орган му налага глоба. Sky Italia подава срещу това решение жалба пред съда и твърди най-вече несъответствие на италианската уредба с правото на Съюза. В главното производство участие взема и предприятието Reti Televisive Italiane (RTI), което принадлежи към групата Mediaset и е най-големият частен оператор на свободно приемана телевизия в Италия.

5. Участниците в главното производство спорят най-вече относно това дали различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама са в съответствие с установения в правото на Съюза принцип на равно третиране и дали не биха могли да накърнят свободата и плурализма на медиите.

II – Правна уредба

A – *Правото на Съюза*

6. На равнището на вторичното право на Съюза случаят се урежда с Директива 2010/13, която съдържа следния член 23, параграф 1, част от глава VII, „Телевизионна реклама и телевизионно пазаруване“:

„Делът на телевизионните рекламни спотове и спотовете за телевизионно пазаруване в даден едночасов период не надхвърля 20 %“.

7. Освен това е относима и разпоредбата на член 4, параграф 1, която се намира в глава II, „Общи разпоредби“, от Директива 2010/13:

„Държавите членки запазват свободата си да изискват от доставчиците на медийни услуги под тяхна юрисдикция да спазват по-подробни или по-строги правила в областите, координирани от настоящата директива, при условие че тези правила са в съответствие с правото на Съюза“.

8. Допълнително следва да се посочат съображения 8, 10, 41, 83 и 87 от Директива 2010/13, които гласят следното:

„[…]

(8) Съществено е държавите членки да осигурят защита срещу всякакви действия, които могат да се окажат вредни за свободата на движение и търговия с телевизионни предавания или които могат да спомогнат за заемането на монополно положение, което би довело до ограничаване на плурализма и свободата на телевизионна информация и на информационния сектор като цяло.

[…]

(10) […] Предвид значението на равните условия и истинския европейски пазар за аудиовизуални медийни услуги, основните принципи на вътрешния пазар като свободната конкуренция и равнопоставеността следва да бъдат спазвани, за да се гарантира прозрачността и предсказуемостта на пазарите за аудиовизуални медийни услуги и да се осигурят ниски бариери за навлизане.

[…]

(41) Държавите членки следва да могат да прилагат по-подробни или по-строги правила в областите, координирани от настоящата директива по отношение на доставчиците на медийни услуги под тяхна юрисдикция, като същевременно гарантират, че тези правила са съгласувани с общите принципи на правото на Съюза. […]

[…]

(83) За да се гарантира пълна и подходяща защита на интересите на потребителите като телевизионни зрители е важно телевизионната реклама да подлежи на известен минимален брой правила и стандарти и държавите членки да запазят правото си да въвеждат по-подробни или по-строги правила и при известни обстоятелства да поставят различни условия спрямо телевизионните оператори под тяхна юрисдикция.

[…]

(87) Следва да бъде установено ограничението от 20 % за спотове за телевизионна реклама и телевизионно пазаруване на час, което също се прилага по време на „най-гледаното време“. […]

[…]“.

Б – *Националното право*

9. От италианското право е относим Decreto legislativo[4] № 177 на президента на Републиката от 31 юли 2005 година (наричан по-нататък „Decreto legislativo 177/2005“) за приемане на единен текст за аудиовизуалните медийни услуги и радиоуслугите[5], чийто член 38 („Максимално време за излъчване“) е изменен, считано от 30 март 2010 г.[6], и оттогава гласи следното (цитирам със съкращения):

„1. Излъчването на рекламни съобщения от притежателя на лицензa за национална обществена радиотелевизионна услуга не може да надхвърля 4 на сто от седмичното програмно време и 12 на сто от всеки час; допуска се превишаване на това ограничение с не повече от 2 на сто за час, но то трябва да се компенсира в предишния или следващия час.

2. Излъчването на рекламни спотове от оператори на свободно приемана, включително аналогова телевизия с национално покритие, с изключение на притежателя на лицензa за национална обществена радиотелевизионна услуга, не може да надхвърля 15 на сто от дневното програмно време и 18 на сто от даден едночасов период; допуска се превишаване на това ограничение с не повече от 2 на сто за едночасовия период, но то трябва да се компенсира в предишния или следващия час. […]

[…]

5. Излъчването на рекламни спотове от оператори на платена, включително аналогова телевизия не може да надхвърля, за 2010 г. — 16 на сто, за 2011 г. — 14 на сто, а считано от 2012 г. — 12 на сто от даден едночасов период; допуска се превишаване на това ограничение с не повече от 2 на сто за едночасовия период, но то трябва да се компенсира в предишния или следващия час.

4 — Законодателен декрет или законодателен указ.

5 — GURI, бр. 208 от 7 септември 2005 г., редовна притурка, бр. 150.

6 — Новата редакция се осъществява с член 12 от Decreto legislativo № 44 от 15 март 2010 г. (GURI, бр. 73 от 29 март 2010 г.), който е известен и като „декрета „Романи“.

[…]“.

III – Фактическата обстановка и главното производство

10. С решение № 233/11/CSP от 13 септември 2011 г. италианският Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)[7] налага на радиотелевизионния оператор Sky Italia s.r.l. глоба в размер на 10 329 EUR за нарушение на времевия лимит за излъчване на телевизионна реклама[8].

11. Съгласно констатациите на AGCOM на 5 март 2011 г. във времето между 21 и 22 часà Sky Italia е излъчило по своя платен телевизионен канал Sky Sport 1 общо 24 рекламни спота с обща продължителност 10 минути и 4 секунди, тоест повече от 16 % от часовото програмно време. Следователно за този времеви отрязък разрешеният времеви лимит за излъчване на телевизионна реклама, който съгласно член 38, параграф 5 от Decreto legislativo 177/2005 е 14 % за час, е надхвърлен с повече от два процентни пункта.

12. Sky Italia обжалва спорното решение пред Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio[9]. Sky Italia по същество твърди, че това решение е незаконосъобразно, тъй като член 38, параграф 5 от Decreto legislativo 177/2005 — неговото правно основание, не е в съответствие с правото на Съюза[10].

IV – Преюдициалното запитване и производството пред Съда

13. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio[11] има съмнения относно съответствието на националната правна уредба с правото на Съюза. Поради това с определение от 7 март 2012 г. спира производството пред него и отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

1) Трябва ли член 4 от Директива 2010/13/ЕС, общият принцип на равенство и нормите на Договора за функционирането на Европейския съюз в областта на свободното движение на услуги, правото на установяване и свободното движение на капитали да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба като съдържащата се в член 38, параграф 5 от Decreto legislativo № 177/2005, която установява по-ниски времеви лимити за излъчване на реклами за операторите на платена телевизия, отколкото за операторите на свободно приемана телевизия?

2) Член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, тълкуван във връзка с член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, както и по-конкретно принципът на плурализъм на информацията допускат ли правна уредба като съдържащата се в член 38, параграф 5 от Decreto legislativo № 177/2005, която установява по-ниски времеви лимити за излъчване на реклами за операторите на платена телевизия, отколкото за операторите на свободно приемана телевизия, с което се нарушава конкуренцията и се благоприятства създаването или засилването на господстващо положение на пазара на телевизионната реклама?

7 — Надзорен орган в областта на телекомуникациите.

8 — Наричано по-нататък и „спорното решение“.

9 — Административен съд на регион Лацио.

10 — Sky Italia посочва наред с това и нарушения на националното право, които са ирелевантни за настоящото преюдициално запитване.

11 — Наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“.

14. В производството пред Съда писмени и устни становища представят Sky Italia, RTI, италианското правителство и Европейската комисия. Съдебното заседание е проведено на 10 април 2013 г.

V – Съображения

15. С двата преюдициални въпроса Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio иска да изясни дали правото на Съюза забранява на държавите членки да предвиждат в националното законодателство различни времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама според това дали тази реклама се излъчва по платена или по свободно приемана телевизия[12]. Докато първият въпрос изследва тази проблематика от гледна точка на равното третиране на телевизионните оператори и основните свободи на европейския вътрешен пазар, вторият въпрос се концентрира върху аспекта на свободата и плурализма на медиите.

16. И по двата въпроса ще се ограничa до това да изясня отношението между операторите на платена и на свободно приемана телевизия. За отговора на настоящото преюдициално запитване обаче е без значение особеният статут на обществените оператори на телевизионни услуги.

A – *По първия преюдициален въпрос*

17. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама, предвидени в италианското законодателство, са в съответствие с член 4 от Директива 2010/13, с принципа на равно третиране и с различните основни свободи на европейския вътрешен пазар.

1. Допустимост

18. RTI изразява съмнение в допустимостта на този първи преюдициален въпрос в две насоки.

19. Първо, според становището на RTI изначално не може да възникне проблем със съответствието на спорната италианска уредба с член 4 от Директива 2010/13 и с установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране, тъй като с приемането на член 38 от Decreto legislativo 177/2005 Италия просто се е възползвала от предоставената ѝ възможност да приеме по-строги национални правила за телевизионната реклама. В тази връзка RTI твърди, че италианската държава е действала в рамките на своето „поле за свободна преценка“.

20. Този довод е несъстоятелен. В член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 се определя свободата на действие, която правото на Съюза предоставя на националния законодател да приеме евентуално по-строги национални правила. Когато, както в настоящия случай, националният съд е изправен пред въпроса дали националният законодател е действал в границите на предоставената му свобода по член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 или е престъпил тези граници, преюдициалното запитване до Съда за тълкуване именно на тази разпоредба от Директивата е допустимо.

21. При такива обстоятелства Съдът може да бъде запитан и относно установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране.

12 — По-нататък за удобство най-често ще ги наричам просто „различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама“.

22. От една страна, това следва от самия текст на член 4, параграф 1 от Директива 2010/13, съгласно който на държавите членки е разрешено изрично да приемат по-строги национални правила само „при условие че тези правила са в съответствие с правото на Съюза“. Освен основните свободи на европейския вътрешен пазар [13], общите принципи на правото на Съюза [14], към които не на последно място принадлежи и принципът на равно третиране [15], също са част от изискванията на правото на Съюза, с които трябва да са съобразени националните правила съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2010/13.

23. От друга страна, определянето на времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама е дейност по прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата на основните права. Това е така, тъй като Директива 2010/13 изисква от държавите членки да предвидят такива времеви лимити за излъчване в предварително зададени от правото на Съюза рамки от поне 20 % за едночасов период. Когато предприема мерки за изпълнението на това задължение, както това е станало в италианското право с определянето на 14-процентен времеви лимит за излъчване на реклама по платена телевизия (за 2011 г.), националният законодател е длъжен да съблюдава основните права на Съюза, включително установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране.

24. Второ, RTI се оплаква, че запитващата юрисдикция не е обосновала достатъчно първия въпрос по отношение на възможното нарушение на основните свободи на европейския вътрешен пазар.

25. Това възражение обаче също не може да се приеме. Действително RTI с право изтъква, че изложението за основните свободи в акта за преюдициално запитване е изключително кратко. Въпреки това обаче от акта за преюдициално запитване става достатъчно ясно, че запитващата юрисдикция счита основните свободи за нарушени поради същите причини като общия принцип за равно третиране. Дали това наистина е така не е въпрос на допустимост на преюдициалното запитване, а се отнася до преценката на преюдициалния въпрос по същество.

26. От всички изложени по-горе съображения следва, че първият преюдициален въпрос е допустим.

2. Преценка по същество

27. Съгласно член 23, параграф 1 от Директива 2010/13 делът на телевизионните рекламни спотове и спотовете за телевизионно пазаруване в даден едночасов период не бива да надхвърля 20 %. Съображение 87 от Директивата уточнява, че това ограничение се прилага също и в „най-гледаното време“. По този начин се цели балансирана защита на финансовите интереси на телевизионните оператори и рекламодателите, от една страна, и на интересите на носителите на права, а именно авторите и творците, и на потребителите, каквито са телевизионните зрители, от друга [16].

13 — В този смисъл съображение 10 от Директива 2010/13: „[…] основните принципи на вътрешния пазар като свободната конкуренция и равнопоставеността следва да бъдат спазвани […]“; конкретно във връзка с основните свободи вж. също Решение от 28 октомври 1999 г. по дело ARD (C-6/98, Recueil, стр. I-7599, точка 49) и Решение от 17 юли 2008 г. по дело Corporación Dermoestética (C-500/06, Сборник, стр. I-5785, точка 31).

14 — Съображение 41 от Директива 2010/13.

15 — По този въпрос вж. Решение от 12 декември 2002 г. по дело Rodríguez Caballero (C-442/00, Recueil, стр. I-11915, точки 31 и 32), Решение от 11 юли 2006 г. по дело Chacón Navas (C-13/05, Recueil, стр. I-6467, точка 56) и Решение от 7 септември 2006 г. по дело Cordero Alonso (C-81/05, Recueil, стр. I-7569, точки 35 и 41).

16 — Решение от 23 октомври 2003 г. по дело RTL Television (C-245/01, Recueil, стр. I-12489, точка 62) и Решение от 24 ноември 2011 г. по дело Комисия/Испания (C-281/09, Сборник, стр. I-11811, точка 44), и двете постановени във връзка с член 18, параграф 1 от Директива 89/552, на който сега съответства член 23, параграф 1 от Директива 2010/13.

28. Освен това от член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 е видно, че държавите членки могат да понижават този времеви лимит за излъчване на телевизионна реклама, като предвидят доставчиците на медийни услуги под тяхна юрисдикция да излъчват телевизионна реклама по-малко от 20 % за час.

29. Обратно на становището на Sky Italia, член 4, параграф 1 не е разпоредба, която въвежда изключение и съответно подлежи на стеснително тълкуване, а е обща разпоредба, определяща за цялата Директива 2010/13, което е видно още от включването ѝ в глава II на Директивата („Общи разпоредби“). Член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 в крайна сметка показва, че правната уредба на Съюза относно аудиовизуалната медийна услуга представлява единствено минимална хармонизация [17]. Това се потвърждава не на последно място от преамбюла на Директива 2010/13, и най-вече от съображения 41 и 83.

30. За разлика от мнението на Sky Italia, от Директива 2010/13 не може да се изведе и обща забрана за степенуване на националните уредби на времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама, при което да се прави разлика между отделните категории телевизионни оператори. Така член 4, параграф 1 от тази Директива изрично оправомощава държавите членки да приемат не само *по-строги*, но също така и *по-подробни* правила за доставчиците на медийни услуги под тяхна юрисдикция. Това е изразено още по-ясно в съображение 83 от Директивата, което е релевантно за тълкуването на член 4, параграф 1 и съгласно което специално по отношение на телевизионната реклама следва да се запази правото на държавите членки „при известни обстоятелства да поставят различни условия спрямо телевизионните оператори под тяхна юрисдикция“ [18].

31. При тези обстоятелства не може да се приеме, че Директива 2010/13 категорично изключва различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама според вида на телевизионните оператори.

32. Остава обаче да се провери дали уредба като тази по член 38 от италианския Decreto legislativo 177/2005 е в съответствие с останалата част от правото на Съюза, както това изрично е предписано в последната част от изречението на член 4, параграф 1 от Директива 2010/13. Запитващата юрисдикция има сериозни съмнения в съответствието на италианската уредба с установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране (по този въпрос вж. раздел а) непосредствено по-долу) и с някои основни свободи на вътрешния пазар (по този въпрос вж. раздел б) по-нататък).

а) Установеният в правото на Съюза общ принцип на равно третиране

33. Принципът на равно третиране представлява общ принцип на правото на Съюза, който е закрепен в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз [19] и съответно се ползва с ранга на основните права в Съюза.

17 — В същия смисъл, но във връзка с Директива 89/552 вж. Решение от 9 февруари 1995 г. по дело Leclerc-Siplec (C-412/93, Recueil, стр. I-179, точки 29 и 44), Решение от 5 март 2009 г. по дело UTECA (C-222/07, Сборник, стр. I-1407, точка 19) и Решение от 22 септември 2011 г. по дело Mesopotamia Broadcast (C-244/10 и C-245/10, Сборник, стр. I-8777, точка 17).

18 — Вж. също постановеното във връзка с Директива 89/552 Решение от 9 юни 2011 г. по дело Eleftheri tileorasi и Giannikos (C-52/10, Сборник, стр. I-4973, точка 35).

19 — Решение от 14 септември 2010 г по дело Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия („Akzo Nobel“, C-550/07 P, Сборник, стр. I-8301, точка 54); вж. също Решение от 19 октомври 1977 г. по дело Ruckdeschel и др. (117/76 и 16/77, Recueil, стр. 1753, точка 7) и Решение от 12 септември 2006 г. по дело Eman и Sevinger (C-300/04, Recueil, стр. I-8055,точка 57).

34. Съгласно установената съдебна практика общият принцип на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано [20].

35. При това признаците, които характеризират различните положения, и в този смисъл сходния им характер, трябва по-специално да бъдат определяни и преценявани в светлината на предмета и целта на нормативния акт, който установява разглежданото различие [21]. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданата разпоредба [22].

36. В настоящия случай, като се вземе предвид целта на член 38 от Decreto legislativo 177/2005, следва да се провери дали различното третиране, което италианският законодател въвежда между операторите на платена и на свободно приемана телевизия по отношение на времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама, се дължи на различия между телевизионните оператори и излъчваните от тях телевизионни предавания, а ако не е така — дали има обективна обосновка за различното им третиране.

37. Доколкото може да се прецени, самият Decreto legislativo 177/2005 не изяснява точно целите на член 38 от него. Данни за тези цели обаче могат да се изведат от контекста, в който е приета разпоредбата [23].

38. Според предоставената от запитващата юрисдикция информация уредбата по член 38 от Decreto legislativo 177/2005 има две цели: от една страна, защита на потребителите (по този въпрос вж. раздел i) непосредствено по-долу) — именно това е целта, която AGCOM извежда на преден план в спорното решение, и от друга страна, евентуално намерение за по-благоприятно третиране на операторите на свободно приемана частна телевизия в сравнение с операторите на платена телевизия (по този въпрос вж. раздел ii) по-нататък). В тези два аспекта следва да се провери дали операторите на платена и на свободно приемана телевизия се намират в сходно положение и дали различното им третиране въз основа на уредба като италианската не представлява нарушение на установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране.

i) Относно принципа на равно третиране с оглед защитата на потребителите

39. Защитата на потребителите, каквито са телевизионните зрители, срещу прекомерната реклама представлява един от основните аспекти на Директивата за аудиовизуални медийни услуги, както и преди това на Директива „Телевизия без граници“ [24].

40. Както с основание отбелязват в частност италианското правителство и RTI, балансът, който следва да бъде намерен между интересите на потребителите, от една страна, и на телевизионните оператори и рекламодатели, от друга, е различен при платената и при свободно приеманата частна телевизия. Причината е, че операторите на платена телевизия по правило

20 — Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA (C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 95), Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др. („Arcelor“, C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23) и Решение по дело Akzo Nobel (посочено в бележка под линия 19, точка 55).

21 — Решение по дело Arcelor (посочено в бележка под линия 20, точка 25), Решение от 17 март 2011 г. по дело AJD Tuna (C-221/09, Сборник, стр. I-1655, точка 93) и Решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, Сборник, стр. I-3727, точка 32).

22 — В този смисъл Решение по дело Arcelor (посочено в бележка под линия 20, точка 26) и Решение по дело Люксембург/Парламент и Съвет (посочено в бележка под линия 21, точка 32).

23 — В този смисъл Решение от 16 октомври 2007 г. по дело Palacios de la Villa (C-411/05, Сборник, стр. I-8531, точки 56 и 57), Решение от 5 март 2009 г. по дело Age Concern England (C-388/07, Сборник, стр. I-1569, точки 44 и 45) и Решение от 12 януари 2010 г. по дело Petersen (C-341/08, Сборник, стр. I-47, точки 39 и 40).

24 — Решение по дело RTL Television (посочено в бележка под линия 16, точки 64 и 70) и Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Сборник, стр. I-8817, точка 27).

предлагат на зрителите специфична програма, най-вече филми, развлекателни предавания и излъчване на спортни събития, които не се предлагат или не се предлагат по същия начин от свободно приеманите частни телевизии. За приемането на тази платена телевизия зрителят заплаща вече договорено възнаграждение в рамките на индивидуалния си абонамент при съответния телевизионен оператор. Зрителят следователно може разумно да очаква, че при платената телевизия ще се сблъсква със значително по-малко реклама, отколкото при свободно приеманата частна телевизия, за чието приемане по принцип не дължи отделно възнаграждение и чийто основен, ако не и единствен източник на финансиране е рекламата.

41. Това обективно различие между платената и свободно приеманата частна телевизия може да бъде легитимна отправна точка в италианското право за диференцирана уредба на времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама.

42. Sky Italia и Комисията обаче възразяват, че подобна специална защита срещу прекомерната реклама не е необходима за зрителите на платена телевизия. Ако излъчваната по платената телевизия реклама им е неприятна, съответните зрители могат според Комисията да защитят в достатъчна степен своите интереси, като не се абонират за програмата на съответния оператор на платена телевизия или като прекратят съществуващия си договор.

43. Подобно възражение обаче е несъстоятелно в настоящия контекст. Държавите членки са свободни да решат дали и доколко да се доверят на самия механизъм на търсенето и предлагането, или да предприемат допълнителни мерки за защита на потребителите извън минималното хармонизиране по Директива 2010/13. При това всяка държава членка сама следва да определи какво равнище на защита на потребителите възнамерява да осигури на своя територия, като съвсем естествено това равнище може да е различно в различните държави членки [25].

44. Ако реши съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2010/13 да приеме за защита на потребителите, каквито са телевизионните зрители, по-строги времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама, отколкото законодателят на Съюза е предвидил с границата от 20 %, съответната държава членка има право за целта да вземе предвид и различните интереси на отделните групи от зрители.

45. В тази връзка е без значение, че зрителите на платени телевизии вероятно са по-малко на брой. Всъщност релевантна е единствено необходимостта от защита на съответните зрители като потребители, независимо дали на брой са голяма или малка група, малцинство или мнозинство.

46. Ето защо, накратко казано, при телевизионната реклама по платените телевизии и при телевизионната реклама по свободно приеманите частни телевизии става въпрос за различни положения от гледна точка на защитата на потребителите. Когато за такива различни положения се предвидят различни правила с цел защита на потребителите, то това е не в противоречие, а в съответствие с принципа на равно третиране.

25 — В този смисъл в областта на основните свободи вж. Решение от 10 май 1995 г. по дело Alpine Investments (C-384/93, Recueil, стр. I-1141, точки 27 и 51) и Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International (C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 58).

ii) Относно принципа на равно третиране с оглед на евентуалната цел за осигуряване на по-благоприятно третиране на операторите на свободно приемана частна телевизия

47. Остава да се провери дали установеният в правото на Съюза общ принцип на равно третиране е спазен и с оглед на втората възможна цел на италианската уредба. Тази цел, която запитващата юрисдикция посочва на някои места дори като „основна цел на въпросните национални правила“, се състои в това „да осигури на операторите на свободно приемана телевизия по-високи приходи от реклама“.

48. В това отношение следва първо да се отбележи, че продажбата на телевизионно време за излъчване на реклама се осъществява на обособен пазар. Този пазар следва да се разграничава от пазара на крайните потребители, на който в крайна сметка се излъчват телевизионните предавания. Поради това само обстоятелството, че на пазара за крайните потребители могат да съществуват обективни различия между телевизионните оператори[26], не води автоматично до извода, че такива различия са налице и на предходните равнища на пазара на телевизионно време за излъчване на реклама. Напротив, в настоящия случай няма данни да са налице подобни различия нито от гледна точка на телевизионните оператори, нито от гледна точка на рекламодателите.

49. Що се отнася до телевизионните оператори, на пазара на телевизионно време за излъчване на реклама те са в пряка конкуренция помежду си за клиентите рекламодатели и в крайна сметка за приходите, с които се финансират техните телевизионни програми. Този извод важи независимо дали телевизионната реклама е техният единствен източник на приходи, или не. Следователно всички телевизионни оператори се намират в сходно положение на пазара на телевизионно време за излъчване на реклама.

50. Що се отнася до рекламодателите, за тях също не е от решаващо значение дали рекламните им спотове ще се излъчват по платена или по свободно приемана частна телевизия. Напротив, за клиентите рекламодатели на първо място е от значение каква цена следва да платят за придобитото рекламно време и дали могат със своята реклама да достигнат до точната целева група при възможно най-широка аудитория.

51. Следователно както от гледна точка на самите телевизионни оператори, така и от гледна точка на рекламодателите положението на телевизионните оператори на пазара на телевизионно време за излъчване на реклама е по същество сходно. Следователно в това отношение различното им третиране от италианския законодател чрез установяването на различни времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама се нуждае от обективна обосновка.

52. Такава обосновка за различните времеви лимити за излъчване не би могла да се изведе от стремежа на италианския законодател „да осигури на операторите на свободно приемана телевизия по високи приходи от реклама“.

53. Възможно е наистина да има положения, при които държавите членки да имат основание да приемат мерки за насърчаване на някои телевизионни оператори в по-неблагоприятно положение с цел да осигурят разнообразно предлагане в областта на телевизионната дейност, и по-специално висококачествени свободно приемани телевизионни програми.

26 — По този въпрос вж. по-горе точки 40 и 41 от настоящото заключение.

54. Подобна необходимост от насърчителни мерки обаче не е видна в настоящия случай. Съгласно акта за преюдициално запитване понастоящем в Италия частните оператори на свободно приемана телевизия с национално покритие не са в по-неблагоприятно конкурентно положение. Напротив, съгласно данните на запитващата юрисдикция на италианския пазар на телевизионна реклама вече и без това съществува господстващо положение на големи частни доставчици на свободно приемана телевизия.

55. Ако при подобни обстоятелства националният законодател възнамерява да осигури на операторите на свободно приемана телевизия по-високи приходи от реклама, намерението му е в противоречие с основната цел на Директива 2010/13, а именно да се осигури свободна конкуренция и равнопоставеност между телевизионните оператори, както и да се създадат равни условия на конкуренция за телевизионните оператори[27]. Облагодетелстването без обективна причина на определена категория телевизионни оператори спрямо други телевизионни оператори по отношение на тяхното финансиране чрез телевизионна реклама не съответства на така поставените от правото на Съюза цели[28].

iii) Междинно заключение

56. Както показах, изводът за съвместимостта на уредба като италианската с установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране е различен в зависимост от това каква цел се преследва с нея.

57. Ако акцентът е поставен върху защитата на потребителите от прекомерна телевизионна реклама, различните времеви лимити за телевизионна реклама за операторите на платена и на свободно приемана частна телевизия ще са в съответствие с принципа на равно третиране. Обратно, ако акцентът е поставен върху осигуряването на по-високи приходи от реклама за частните телевизионни оператори и следователно на по-добро финансиране, принципът на равно третиране няма да допуска за тази цел да се предвидят различни времеви лимити за телевизионна реклама по платената и съответно по свободно приеманата частна телевизия.

58. Запитващата юрисдикция трябва да провери коя от двете възможни законодателни цели стои в основата на член 38 от Decreto legislativo 177/2005 и оттам да изведе необходимите заключения с оглед на общия принцип на равно третиране.

б) Основните свободи на европейския вътрешен пазар

59. Наред с установения в правото на Съюза принцип на равно третиране Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio отправя запитване до Съда в рамките на този първи въпрос и за различните основни свободи на европейския вътрешен пазар, и по-специално за свободното предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС), свободата на установяване (член 49 ДФЕС) и свободното движение на капитали (член 63, параграф 1 ДФЕС). Според становището на запитващата юрисдикция нарушението на принципа на равно третиране „неизбежно“ води до ограничаване на тези основни свободи и до нарушение на конкуренцията.

27 — Съображение 10 от Директива 2010/13.

28 — Би могло да се стигне до друг извод само ако законодателните мерки в действителност целяха не да облагодетелстват частните оператори на свободно приемана телевизия, а да компенсират вече съществуващото им по-неблагоприятно положение спрямо другите телевизионни оператори. В настоящия случай обаче няма данни да е така.

60. По принцип посочените разпоредби на правото на вътрешния пазар не допускат никаква национална мярка, която макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването на гарантираните от Договора основни свободи [29]. Такова ограничение обаче не е налице, когато въздействието на дадена мярка е твърде неопределено и косвено, за да може да засегне упражняването на посочените основни свободи [30].

61. Що се отнася до свободата на установяване и до свободното движение на капитали, то трудно би могло да се види зависимост между тези две основни свободи и времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама. Действително за платената телевизия в Италия тези времеви лимити за излъчване са по-ниски от тези за свободно приеманата частна телевизия. Все пак въздействието на тези различия във времето за излъчване на реклама, най-малкото съгласно информацията от запитващата юрисдикция, се явява твърде неопределено и косвено, за да може да повлияе сериозно върху евентуалните инвестиционни решения на чуждестранните телевизионни оператори или на чуждестранните инвеститори на италианския телевизионен пазар. Следователно не може да се приеме, че е налице някакво ограничение на свободата на установяване или на свободното движение на капитали.

62. Държавната регламентация на времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама, каквато е действащата в Италия, може да представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, тъй като за всички италиански телевизионни оператори, и в частност за операторите на платена телевизия, е ограничена възможността да излъчват реклама на установени в друга държава членка рекламодатели [31].

63. Според установената съдебна практика [32] дадено ограничение на гарантираните в Договорите основни свободи е допустимо само ако с него се преследва легитимна цел, съвместима с Договора, и ако е оправдано по императивни съображения от общ интерес. В такива случаи ограничението освен това трябва да е подходящо да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане.

64. Тук важат същите съображения, които изложих по-горе във връзка с общия принцип на равно третиране. Евентуалното намерение на законодателя „да осигури на операторите на свободно приемана телевизия по-високи приходи от реклама“, което е чисто икономическо съображение, по правило не може да се приеме за легитимна цел, подходяща да обоснове дадено ограничение на свободното предоставяне на услуги в областта на телевизионната реклама [33]. Обратно, защитата на потребителите, каквито са телевизионните зрители, срещу прекомерната реклама може да бъде призната за императивно съображение от общ интерес, което може да обоснове ограничението на свободното предоставяне на услуги [34]. Единствено запитващата юрисдикция е компетентна да прецени коя от тези цели преследва уредба като италианската.

29 — Вж. например Решение от 1 април 2008 г. по дело Gouvernement de la Communauté française и gouvernement wallon (C-212/06, Сборник, стр. I-1683, точка 45) и Решение от 28 април 2009 г. по дело Комисия/Италия (C-518/06, Сборник, стр. I-3491, точка 62).

30 — Решение от 15 юни 2010 г. по дело Комисия/Испания (C-211/08, Сборник, стр. I-5267, точка 72).

31 — Решение от 9 юли 1997 г. по дело De Agostini и TV-Shop (C-34/95-C-36/95, Recueil, стр. I-3843, точка 50) и Решение по дело ARD (посочено в бележка под линия 13, точка 49); подобно в Решение от 13 юли 2004 г. по дело Bacardi France (C-429/02, Recueil, стр. I-6613, точка 35) и Решение по дело Corporación Dermoestética (посочено в бележка под линия 13, точка 33), които се отнасят до забраната на определени видове телевизионна реклама.

32 — Вж. например Решение от 18 декември 2007 г. по дело Laval un Partneri (C-341/05, Сборник, стр. I-11767, точка 101); вж. също Решение по дело Комисия/Италия (посочено в бележка под линия 29, точка 72).

33 — Вж. по-горе точки 51 и 52 от настоящото заключение.

34 — Решение по дело ARD (посочено в бележка под линия 13, точка 50); вж. също Решение по дело De Agostini и TV-Shop (посочено в бележка под линия 31, точка 53) и Решение по дело Mesopotamia Broadcast (посочено в бележка под линия 17, точки 48 и 49).

65. В случай че запитващата юрисдикция стигне до извода, подобно на AGCOM в спорното решение, че член 38 от Decreto legislativo 177/2005 служи за защита на потребителите, каквито са телевизионните зрители, от прекомерна реклама, то следва да се прецени дали действащото през 2011 г. ограничение на максималното време за излъчване на телевизионна реклама по платена телевизия от 14 % на час е било подходящо и необходимо за постигането на тази цел.

66. С оглед на информацията, с която разполага Съдът в настоящото производство, няма пречка спорното ограничение на максималното време за излъчване на телевизионна реклама в платена телевизия да се счете за обосновано с оглед на целта за защита на потребителите. В частност обстоятелството, че времевите лимити за излъчване на телевизионна реклама са различни за платената и за свободно приеманата частна телевизия, само по себе си не налага заключението, че уредби като италианската са непоследователни. Всъщност, както вече бе изяснено[35], посоченото различие се основава на обективни дадености.

Б – *По втория преюдициален въпрос*

67. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама, предвидени в италианското право, са в съответствие със свободата и плурализма на медиите, ако нарушават конкуренцията и благоприятстват създаването или укрепването на господстващо положение на пазара на телевизионна реклама.

1. Допустимост

68. Комисията и RTI изразяват съмнения в допустимостта на този въпрос. Считам това съмнение за основателно.

69. Противно на становището на RTI обаче, вторият преюдициален въпрос не може да се отхвърли с мотива, че се отнася единствено до националното право. Всъщност свободата и плурализмът на медиите са и принцип на правото на Съюза, който понастоящем е закрепен не на последно място в член 11, параграф 2 от Хартата на основните права. По принцип въпросът за тълкуването на този принцип може да бъде поставен пред Съда по пътя на преюдициалното производство.

70. Както обаче с основание изтъква Комисията, всяко преюдициално запитване трябва да съдържа минимално количество информация за обстоятелствата в главното производство, за да могат участниците в преюдициалното производство да вземат становище, а Съдът да бъде полезен с отговора си на преюдициалните въпроси[36]. Това е от особено значение, когато ключът към разрешаването на спора в главното производство е в преценката на конкурентните отношения между предприятията.

71. В настоящия случай актът за преюдициално запитване съдържа твърде малко информация за съответните пазари и техните характеристики, така че за Съда е невъзможно да даде полезен отговор на втория преюдициален въпрос.

72. Поради това Съдът следва да обяви втория преюдициален въпрос за недопустим.

35 — По този въпрос вж. по-горе по-специално точки 40 и 41 от настоящото заключение.

36 — Решение от 26 януари 1993 г. по дело Telemarsicabruzzo и др. (C-320/90-C-322/90, Recueil, стр. I-393, точки 6 и 7), Решение от 17 февруари 2005 г. по дело Viacom Outdoor (C-134/03, Recueil, стр. I-1167, точки 22 и 25—32) и Решение от 31 януари 2008 г. по дело Centro Europa 7 (C-380/05, Сборник, стр. I-349, точки 57 и 58).

2. Съображения по същество

73. Алтернативно си позволявам следните общи бележки по втория преюдициален въпрос.

74. В демократичните общества се отрежда първостепенна роля на принципа на свобода и плурализъм на медиите, закрепен в член 11, параграф 2 от Хартата на основните права[37]. Директива 2010/13 също има за цел да предотврати ограничаването на плурализма и свободата на телевизионна информация[38].

75. Предвид значението, което телевизионната реклама има за финансирането на телевизионната дейност, не би могло поначало да се изключи опасността конкуренцията между телевизионните оператори да е нарушена, когато някои от тях могат да се възползват от този източник на финансиране в по-малка степен от останалите, поради това че са им наложени специфични ограничения на времето за излъчване.

76. Дали обаче различните времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама действително водят до такова нарушение на конкуренцията между различните телевизионни оператори зависи от многобройни фактори, и не на последно място от това в каква степен съответният оператор разчита на рекламата като източник на финансиране и от какви други източници той би могъл евентуално да финансира своите телевизионни програми.

77. Единствено обстоятелството, че даден телевизионен оператор заема особено силна позиция на пазара на телевизионно време за излъчване на реклами, все още не означава, че другите телевизионни оператори не могат да се конкурират реално с него пред зрителите с различните си телевизионни програми.

78. Освен това не всяко въздействие върху условията на конкуренция води задължително до нарушаване на свободата и плурализма на медиите.

79. Член 11, параграф 2 от Хартата на основните права обаче не допуска национална уредба на телевизионната дейност, която може съществено да наруши конкуренцията между телевизионните оператори и по този начин да доведе до възникването на сериозна опасност от накърняване на свободата и плурализма на медиите.

VI – Заключение

80. По изложените съображения предлагам на Съда да даде следния отговор на преюдициалните въпроси, отправени от Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio:

1) Национална уредба, която предвижда времеви лимити за излъчване на телевизионна реклама под установения в член 23, параграф 1 от Директива 2010/13/ЕС лимит от 20 % за даден едночасов период и при това предвижда за платената телевизия по-кратко време за излъчване на реклама, отколкото за свободно приеманата частна телевизия,

— не е съответствие с член 4, параграф 1 от Директивата във връзка с установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране и с член 56 ДФЕС, ако преследва целта да осигури по-високи приходи от реклама за операторите на свободно приемана телевизия, въпреки че те очевидно не са в неизгодно положение от гледна точка на конкуренцията,

37 — В този смисъл и Решение от 22 януари 2013 г. по дело Sky Österreich (C-283/11, точка 52).

38 — Съображение 8 от Директива 2010/13.

— е в съответствие с член 4, параграф 1 от Директивата във връзка с установения в правото на Съюза общ принцип на равно третиране и с член 56 ДФЕС, ако по пропорционален начин преследва целта да защити потребителите, каквито са телевизионните зрители, от прекомерната телевизионна реклама.

Запитващата юрисдикция следва да провери коя от тези две цели преследва националната уредба, а в случай че тя преследва и двете цели — коя от тях е основна.

2) Член 49 ДФЕС и член 63, параграф 1 ДФЕС допускат такава уредба.