FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS
fremsat den 22. maj 2003 [1]

1. I den foreliggende sag har Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) indgivet en anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed [2] (herefter »fjernsynsdirektivet« eller »direktivet«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 [3]. Denne bestemmelse regulerer den hyppighed, med hvilken fjernsynsreklamer må afbryde spillefilm og fjernsynsfilm. Den pålægger en længere varighed mellem sådanne afbrydelser, end tilfældet er i andre programmer. Imidlertid er serier og føljetoner udtrykkelig undtaget fra anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 3.

2. De for Domstolen forelagte præjudicielle spørgsmål giver anledning til to problemer. Det første problem er, om direktivets artikel 11, stk. 3 finder anvendelse i forhold til fjernsynsfilm, der oprindeligt er udformet med pauser beregnet for reklameindslag. Det andet problem går på de kriterier, der skal være opfyldt for at transmittere spillefilm og fjernsynsfilm som serier, således at de ikke falder ind under artikel 11, stk. 3's anvendelsesområde.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

3. Fjernsynsdirektivet blev udstedt den 3. oktober 1989, og det skulle være gennemført senest den 3. oktober 1991. Direktivet blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997, som skulle være gennemført senest den 31. december 1998. Selv om sagen i det foreliggende tilfælde blev anlagt før udstedelsen af det sidstnævnte direktiv, blev forelæggelseskendelsen ikke afsagt før juni 2001 og forelæggelsen er i overensstemmelse hermed formuleret således, at den angår begge direktiver. Ved det sidstnævnte direktivs artikel 1, nr. 13, blev det oprindelige direktivs artikel 11 ændret, men ordlyden af den i denne sag omhandlede del af bestemmelsen blev ikke ændret.

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — EFT L 298, s. 23.
3 — EFT L 202, s. 60.

4. Det primære formål med direktivet er at sikre fri bevægelighed for fjernsynsudsendelser i Fællesskabet ved at introducere nogle fælles rammebestemmelser, som alle medlemsstater som et minimum skal overholde i forhold til tv-spredningsforetagender under deres jurisdiktion [4]. Det fælles regelsæt omfatter de i direktivets kapitel IV (artikel 10-20) omfattede bestemmelser til regulering af fjernsynsreklamer, sponsorering og teleshopping.

5. Artikel 11 regulerer hyppigheden af afbrydelser med fjernsynsreklamer.

6. Artikel 11, stk. 1, giver både adgang til at placere fjernsynsreklamer inde i udsendelserne og mellem udsendelserne, forudsat at betingelserne i artiklens stk. 2-5 er opfyldt på en sådan måde, at »udsendelsernes integritet og værdi ikke berøres — idet der tages hensyn til naturlige ophold i programmet og dettes længde og art — og der ikke gribes ind i rettighedshavernes rettigheder.«

7. I artikel 11, stk. 4, er den almindelige regel nedfældet (herefter »den almindelige bestemmelse«), at der bør gå mindst 20 minutter mellem de enkelte afbrydelser af en udsendelse. Af artikel 11, stk. 3, følger den særlige bestemmelse om transmissioner af audiovisuelle værker som f.eks. spillefilm og tv-film (herefter »den særlige bestemmelse«). Sådanne udsendelser kan afbrydes én gang for hver periode på 45 minutter, hvis deres programsatte varighed overstiger 45 minutter. Endnu en afbrydelse er tilladt, hvis den programsatte varighed er mindst 20 minutter længere end to eller flere samlede perioder på 45 minutter. Imidlertid er der også i artikel 11, stk. 3, fastsat en undtagelse fra den særlige bestemmelse (herefter »undtagelsen«), i hvert fald i forhold til dens anvendelse på tv-film. Undtagelsen omfatter »serier, føljetoner, lette underholdningsudsendelser og dokumentarfilm« med den konsekvens, at disse udsendelser er omfattet af den almindelige bestemmelse.

8. Formålet med artikel 11 fremgår delvist af direktivets betragtning 27, hvoraf følgende fremgår: »for at sikre, at forbrugernes interesser i deres egenskab af seere beskyttes fuldt ud og behørigt, er det vigtigt, at fjernsynsreklamer underkastes en række minimumsregler og -normer [...]«

9. Direktivet er i vidt omfang affattet efter samme mønster som den europæiske konvention om grænseoverskridende fjernsyn, som blev indgået i Europarådets regi kort tid før udstedelsen af direktivet, idet arbej-

4 — Dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 28 og 29.

det på de to retsakter var sket parallelt. I forhold til denne sag er konventionens artikel 14 identisk med direktivets artikel 11.

10. Under mødet på Rhodos den 2. og 3. december 1988 fastslog Det Europæiske Råd vigtigheden af, at Fællesskabet udfoldede sine bestræbelser i overensstemmelse med Europarådets konvention [5]. Konventionen nævner også direktivet i sin fjerde betragtning. I forbindelse med konventionen blev der afgivet en beretning, som Domstolen har henvist til som en hjælp til at fortolke direktivet [6].

11. I beretningen anføres det (i punkt 245), at konventionens artikel 14 sigter mod at etablere en rimelig balance mellem tv-stationens og annoncørens økonomiske interesser på den ene side, og seernes, ophavsmændenes og programproducenternes interesser på den anden side.

12. Man kan derfor med rimelighed slutte, at bestemmelserne i artikel 11 søger at afveje en række potentielt modstridende interesser over for hinanden, dvs. seernes, tv-stationernes, annoncørernes (idet tv-stationerne økonomisk er afhængige af reklameindtægter) og programproducenternes [7].

13. I nærværende sag er der opstået tvivl om indholdet af begreberne »serier« og »føljetoner«, fordi disse begreber er omfattet af undtagelsen, og særligt omkring begrebet »Reihe«, der indgår i den tyske sprogversion af undtagelsen og i den nationale rets præjudicielle spørgsmål. Hvis man sammenligner ordenes rækkefølge i den tyske sprogversion (»Serien, Reihen [...]«) med den engelske og franske sprogversion (»series, serials [...]«; »séries, feuilletons [...]«), synes »Reihe« at svare til »serial« i den engelske sprogversion og til »feuilleton« i den franske sprogversion, og det tyske ord »Serie« at svare til »series« i den engelske sprogversion og til »série« i den franske sprogversion.

14. Det forekommer imidlertid, at den rette forståelse af »Reihe« har en bredere betydning end »Serie«, hvilket også er antydet i den nationale rets præjudicielle spørgsmål, og at »Reihe« egentlig svarer til det engelske »series« og det franske »série«.

5 — Bulletin for De Europæiske Fællesskaber nr. 12-1988, s. 10, punkt 1.1.9.

6 — Dom af 12.12.1996, forenede sager C-320/94, C-329/94 og C-337/94 — C-339/94, RTI m.fl., Sml. I, s. 6471, præmis 33.

7 — Se punkt 10 i mit forslag til afgørelse af 24.6.1999 i sag C-6/98, ARD (dom af 28.10.1999, Sml. I, s. 7599).

15. Det, der i hvert fald er nødvendigt ved denne fortolkning af undtagelsen, er at fastsætte, under hvilke omstændigheder flere audiovisuelle værker er så tilstrækkelig forbundne, at de udgør en serie eller føljeton og derfor falder ind under undtagelsen. Forudsat at de to begrebers yderste grænser er klarlagt, forekommer det mig ikke at være nødvendigt at nå frem til en præcis afgrænsning mellem de to begreber, især når man henser til, at de i hvert fald i visse sprogversioner forekommer at være upræcise og indbyrdes overlappende.

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

16. Konventionens artikel 10 er blevet nævnt under sagen. Den har følgende ordlyd:

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

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

National ret

17. I Tyskland hører tv-spredning under de tyske delstaters kompetence og ikke under forbundsregeringens. En koordineret regulering af tv-spredning er sikret gennem en aftale mellem samtlige delstater (Rundfunksstaatsvertrag). I Niedersachsen er reguleringen af fjernsyn omfattet af delstatens lov om tv-spredning (Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Både Rundfunksstaatsvertrag og delstatens lov om tv-spredning indeholder bestemmelser, der i alle relevante henseender indholdsmæssigt er identiske med direktivets artikel 11, stk. 1, 3 og 4.

De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

18. I sagen ved den nationale ret har sagsøgeren, RTL Television GmbH (herefter »RTL«), nedlagt påstand om annullation af afgørelse af 12. november 1993, der var truffet af Landesrundfunkausschuss, der på det tidspunkt var det ansvarlige organ for reguleringen af private tv-stationer i delstaten Niedersachsen, men som i den funktion er blevet erstattet af sagsøgte, Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (herefter »NLM«).

19. Den anfægtede afgørelse drejede sig om visse film, der havde været udsendt eller skulle udsendes af RTL. De omhandlede film var fremstillet til fjernsynet og var samlet i en udsendelsesrække under titlen »Der große TV-Roman«, der omfattede forskellige temakategorier, der fik titler som »Familienschicksale«, »Gefärliche Leidenschaften« og »Schicksalhafte Begegnungen«. De var særligt udformet til at have reklameafbrydelser med den hyppighed, der var tilladt i medfør af den almindelige bestemmelse.

20. Uanset RTL's forsøg på at samle de omhandlede film i en række mente Landesrundfunkausschuss ikke, at de kunne betragtes som del af en serie (»Reihe«), idet de enkelte udsendelser manglede ethvert identisk indhold i form af en fælles handlingsstruktur eller et fælles persongalleri. Som følge heraf faldt de inden for de bestemmelser i national ret, der inkorporerede den særlige bestemmelse, og måtte derfor afbrydes mindre hyppigt end i medfør af den almindelige bestemmelse.

21. RTL anlagde sag og anfægtede Landesrundfunkausschuss' afgørelse med flere anbringender, hvoraf et var, at Landesrundfunkausschuss' fortolkning af »serier« (Reihe) ikke var i overensstemmelse med den rette betydning af begrebet i henhold til fællesskabsretten. RTL anførte, at for at en række værker udgjorde en serie, var det tilstrækkeligt, når de var kendetegnet af såvel indholdsmæssige kriterier, såsom filmgenre, overensstemmelser mellem drejebøger, tematisk overensstemmelse, som ydre formelle synspunkter, såsom udsendelsens varighed og programplacering samt øvrige faktorer, f.eks. en bestemt instruktør.

22. Ud fra denne definition gjorde RTL gældende, at »Der große TV-Roman« udgjorde en serie og derfor faldt ind under undtagelsen snarere end under den særlige bestemmelse. Indholdsmæssigt var de omfattede film endvidere tematisk sammenlignelige. Dette fandt udtryk i den fælles grundstruktur, hvorefter den enkelte film konsekvent var opbygget omkring en central figur, der i det videre handlingsforløb skulle klare en ekstrem livssituation med en nær aktualitets- og realitetstilknytning. Da

udsendelsesvarigheden stort set var identisk, blev filmene også tildelt en fast programplads.

23. Da RTL ikke fik medhold i første instans, ankede man sagen til Oberverwaltungsgericht. Uanset at Oververwaltungsgericht er tilbøjelig til at dele Landesrundfunkausschuss' fortolkning af »serier« (Reihe), anerkender den, at det drejer sig om et spørgsmål om fællesskabsretten, og den har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

2) Hvilke kriterier skal være opfyldt for, at en udsendelse af flere biografspillefilm og fjernsynsfilm kan betegnes som en »føljeton« [8] og dermed være undtaget fra reklamebegrænsningerne for biografspillefilm og fjernsynsfilm?

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

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

24. Det første præjudicielle spørgsmål drejer sig om den særlige bestemmelses anvendelsesområde og mere præcist, hvorvidt fjernsynsfilm falder inden for denne bestemmelse, selv når de er udformet til at have reklameafbrydelser. De andre præjudicielle spørgsmål drejer sig om undtagelsens anvendelsesområde. Der søges hermed en afklaring af kriterierne for at afgøre, om en række film udgør en serie. Navnlig sigter de mod at få fastslået, om de omhandlede film indholdsmæssigt skal være nært sammenbundet eller om et generelt fælles tema og/eller indhold er tilstrækkeligt.

8 — Denne fodnote vedrører kun den engelske version.

25. Der er indgivet skriftlige indlæg af RTL, NLM, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, som alle, med undtagelse af Det Forenede Kongeriges regering, var til stede under retsmødet.

Stillingtagen

Første præjudicielle spørgsmål

26. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om den særlige bestemmelse i lyset af sit tilsigtede formål også omfatter fjernsynsfilm, der fra begyndelsen er udformet til at have reklameafbrydelser.

27. RTL har gjort gældende, at reguleringen af reklamer er en begrænsning af programproducenternes og tv-stationens grundlæggende rettigheder til ytringsfrihed og kunstnerisk frihed, hvilket er rettigheder, der værnes gennem fællesskabsrettens almindelige principper. Følgelig må det godtgøres, at reguleringen af reklamer i fjernsynsdirektivet er hensigtsmæssig, nødvendig og forholdsmæssig med henblik på at opnå et berettiget formål.

28. RTL har accepteret, at beskyttelsen af films kunstneriske helhed kan være et berettiget formål, der kan begrunde begrænsningen af de grundlæggende rettigheder, men kun i en sådan udstrækning, at det bidrager til sikre »andres« rettigheder som omhandlet i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 2. RTL har sluttet, at de »andre« i nærværende kontekst må forstås som filmproducenterne, hvis integritet beskyttes.

29. RTL har derfor hævdet, at hvis det kan godtgøres, at filmproducenten havde til hensigt at afbryde filmen oftere end det, der er muligt i medfør af den særlige bestemmelse, har det ikke længere noget berettiget formål at anvende den særlige bestemmelse, der begrænser grundlæggende rettigheder. En sådan begrænsning til beskyttelse af filmproducenten er ikke tilladt, når man henser til, at det er i strid med producentens eget ønske. Det ville også være et indgreb i forhold til audiovisuelle mediers udfoldelse, når man henser til, at fremtidig finansiering af film afhænger af

tv-stationernes adgang til at lave reklameafbrydelser hyppigere end det, der er tilladt i medfør af den særlige bestemmelse.

30. RTL har gjort gældende, at fællesskabsretten — når det er muligt — bør fortolkes således, at den sikrer overensstemmelsen med de grundlæggende rettigheder, og følgelig, at den særlige bestemmelse skal fortolkes således, at den kun finder anvendelse i forhold til film i den udstrækning, at det er på ønske fra filmproducenten, hvis rettigheder ligger til grund for bestemmelsens berettigelse.

31. Både Det Forenede Kongeriges regering, Kommissionen, den nationale ret og NLM mener på den anden side, at den særlige bestemmelse bør omfatte fjernsynsfilm, uanset om de er udformet til at have reklameafbrydelser.

32. Jeg er ikke overbevist af RTL's anbringender i forhold til det første spørgsmål.

33. Hvis man først tager ordlyden af direktivets artikel 11, stk. 3, i betragtning, forekommer det mig overhovedet ikke, at man deri har villet sige noget om det foreliggende spørgsmål. Som Kommissionen har påpeget, er det udtrykkeligt angivet, at den særlige bestemmelse, der følger af nævnte artikel, finder anvendelse på fjernsynsfilm såvel som på spillefilm, og den indeholder ikke nogen sondring på baggrund af, hvorvidt en fjernsynsfilm er udformet til at have reklameafbrydelser.

34. Meningen med det, der må formodes at følge af ordlyden af artikel 11, stk. 3, bliver bekræftet, når man ser på det retlige forløb bag direktiv 97/36/EF, hvorfra bestemmelsen i sin nuværende form stammer. I lighed med det, Det Forenede Kongeriges regering, Kommissionen og den nationale ret har anført, foreslog man i Kommissionens oprindelige forslag til ændring af fjernsynsdirektivet, at man fjernede film, der var fremstillet til fjernsynet, fra den særlige bestemmelse. Kommissionen begrundede delvist den foreslåede ændring med, at »film produceret til tv fra starten kan være opdelt i naturlige afsnit, der tillader reklameindslag, uden at værkets integritet bringes i fare«, hvorimod der »ikke forekommer reklameafbrydelser« i biografspillefilm[9]. Afslaget på Kommissionens foreslåede ændring under lovgivningsprocessen

9 — Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 89/552/EØF, KOM(95) 86 endelig, 95/0074 af 31.5.1995, s. 40.

synes at støtte den opfattelse, at den særlige bestemmelse — som ordlyden antyder — tilsigter at omfatte alle fjernsynsfilm, uden den sondring RTL argumenterer for.

35. Som Kommissionen har bemærket, ville den fortolkning, RTL har foreslået, gøre den særlige bestemmelse fuldstændig valgfri i forhold til fjernsynsfilm, og dens anvendelse afhængig af hensigterne hos producenterne af sådanne film. Denne fortolkning ville derfor i realiteten gennemføre den ændring af artikel 11, stk. 3, som Kommissionen havde foreslået, men som var blevet afvist af fællesskabslovgiver.

36. Den særlige bestemmelses formål antyder heller ikke noget behov for at fravige dens klare og utvetydige ordlyd ved at indlæse en yderligere undtagelse for så vidt angår fjernsynsfilm, der er udformet til at have reklameafbrydelser. I lyset af direktivets 24. betragtning og beretningen til fjernsynskonventionen kan den særlige bestemmelse i artikel 11, stk. 3, opfattes ikke bare som værende til for at tjene producenten af audiovisuelle værkers interesser, men også til at beskytte forbrugerne mod reklamer i en umådeholden grad under fjernsynsfilm, hvilket er et formål, der i lige så stort omfang finder anvendelse i forhold til film, der er udformet til at have reklameafbrydelser.

37. Det spørgsmål står tilbage, om en sådan fortolkning af den særlige bestemmelse, sådan som RTL hævder, ville være en uretmæssig krænkelse af de grundlæggende rettigheder, der er værnet gennem fællesskabsrettens almindelige principper.

38. Jeg føler mig ikke overbevist om, at reguleringen af fjernsynsreklamer nødvendigvis og i alle tilfælde vil indebære en begrænsning af tv-stationernes og programproducenternes grundlæggende rettigheder til ytringsfrihed og kunstnerisk frihed. Selv hvis man antager, at den særlige bestemmelse udgør en begrænsning af disse rettigheder, hvorved en begrundelse er nødvendig, finder jeg imidlertid, at det er fejlagtigt, når RTL antager, at det kun er producenterne af de omhandlede film, hvis interesse ville kunne begrunde begrænsningen. Efter min opfattelse kan man med samme berettigelse inddrage seernes interesser som forbrugere. Den særlige bestemmelse kan derfor forsvares på baggrund af, at den tjener til at beskytte seerne mod umådeholden brug af reklame.

39. I sine anbringender i forhold til de resterende præjudicielle spørgsmål har RTL udtrykkeligt indrømmet muligheden af, at den særlige bestemmelse kunne forsvares med henvisning til et sådant formål, men har gjort gældende, at den særlige bestem-

melse — i hvert fald hvis den blev fortolket udvidende, og hvis dens undtagelse blev opfattet snævert — ikke ville være en forholdsmæssig måde til at fremme dette formål. Af grunde, jeg ville uddybe nedenfor, anser jeg ikke den særlige bestemmelse for at være uforholdsmæssig, hvis man fortolker den, sådan som jeg foreslår.

Andet, tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål

40. De resterende præjudicielle spørgsmål går alle på, hvilke kriterier der skal anvendes til afgørelsen af, hvorvidt et givent værk udgør en »serie« som omhandlet i direktivets artikel 11, stk. 3.

41. RTL har gjort gældende, at begrebet »serie« er tvetydigt, idet det ikke er defineret klart i direktivet og ikke har nogen klar og konsekvent betydning i de forskellige sproglige versioner af direktivet. Følgelig skal begrebet fortolkes i sin kontekst og i henhold til direktivets formål og på en sådan måde, at man undgår at begrænse de grundlæggende rettigheder, der er værnet gennem fællesskabsrettens almindelige principper. RTL har gjort gældende, at hver sådan fortolkningstilgang peger i retning af en udvidende fortolkning af »serier«, hvorved flere værker udgør en serie, når de sendes på et bestemt tidspunkt og er knyttet sammen af andre formelle og konceptmæssige kriterier og af et generelt fælles tema, som tilfældet er i »Der große TV-Roman«.

42. Efter RTL's opfattelse peger en kontekstuel fortolkning af begrebet »serier« i retning af, at man bør tillægge det et indhold, der i tilstrækkeligt omfang adskiller det fra »føljetoner«, for at undgå at gøre begrebet overflødigt. Undtagelsen ville ikke have indeholdt begge begreber, medmindre hensigten var at udtrykke et forskelligt indhold. Det førstnævnte begreb burde derfor ikke medføre en så tæt sammenhæng mellem sine enkelte bestanddele, som kræves af det sidste begreb. Hvor en føljeton ifølge RTL kræver en sammenhæng i handling, sted og persongalleri, taler man om en serie ud fra de mere generelle kriterier, der er opstillet i foregående punkt.

43. RTL har videre gjort gældende, at direktivets formål taler for en udvidende fortolkning af »serier«. RTL fremhæver for det første direktivets primære formål med at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser. RTL anfører, at en for indgribende begrænsning af reklamer er i modstrid med dette formål. Enhver tvetydighed i disse

begrænsninger skal derfor fortolkes strengt. I betragtning af, at »serier« udgør en del af undtagelsen fra begrænsningen i den særlige bestemmelse, må man følgelig indlæse den vide forståelse i begrebet, som RTL har hævdet.

44. RTL henleder også opmærksomheden på direktivets formål, at fremme den europæiske audiovisuelle produktion, hvilket klart fremgår af direktivets betragtning 19, 20 og 21. Ved en begrænsning af hyppigheden af reklameafbrydelser underminerer den særlige bestemmelse tv-stationernes mulighed for at genindtjene de omkostninger, der er forbundet med at fremstille film til fjernsynet i Europa. I modsætning hertil er filmproducenter i USA bedre stillet i forhold til at genvinde omkostningerne ved fremstilling af film på grund af de hyppigere reklameafbrydelser, man tillader dem at lave.

45. Endelig har RTL gjort gældende, at der ikke er noget berettiget grundlag for at fortolke begrebet »serier« snævert, og at det følgelig må fortolkes så udvidende som muligt for at minimere den begrænsning af grundlæggende rettigheder, der følger af den særlige bestemmelse. En snæver fortolkning af begrebet ville ikke kunne begrundes med beskyttelsen af kvaliteten af audiovisuelle værker, når man henser til kvalitative bedømmelsers subjektive karakter og et pluralistisk og demokratisk samfunds behov for at undgå at give staten et mandat til at foretage sådanne bedømmelser.

46. Mens RTL anerkender, at forbrugerbeskyttelse kan udgøre en berettiget begrundelse for at pålægge en begrænsning af den art, som er indeholdt i den særlige bestemmelse, mener RTL ikke, at en sådan begrænsning er forholdsmæssig med henblik på at opnå dette formål. En tilstrækkelig forbrugerbeskyttelse er sikret med deres frie ret til at vælge mellem en række tv-stationer. Hvis en enkelt tv-station traf foranstaltninger til flere reklameafbrydelser, end forbrugerne var parate til at acceptere, ville den lide under et tilsvarende fald i sit seertal. Hvis man imidlertid skulle finde, at en yderligere beskyttelse af seerne var nødvendig, ville det være tilstrækkeligt at kræve, at tv-stationer i deres programoversigter oplyste, med hvilken hyppighed reklameafbrydelser ville forekomme, svarende til Domstolens retspraksis i forhold til de frie varebevægelser.

47. Den nationale ret, Kommissionen, Det Forenede Kongeriges regering og NLM afviser alle RTL's forslag til fortolkning af begrebet »serier«.

48. Jeg er tilsvarende ikke overbevist af RTL's anbringender i forhold til andet, tredje og fjerde spørgsmål.

49. Jeg er enig i, at begrebet serie er upræcist, ligesom også føljeton er det. Det forekommer mig imidlertid, at en tilstrækkelig klar afgrænsning mellem de to begreber, som de normalt forstås, er mulig i forhold til det foreliggende problem. Ud fra de betragtninger, der er fremkommet, synes flere audiovisuelle værker at skulle være knyttet sammen af en fortløbende fortælling, hvoraf de udgør episoderne, for at der er tale om en føljeton. For at flere sådanne værker udgør en serie, skal de enten være knyttet sammen af en fortløbende fortælling eller have et persongalleri (dramatis personae) til fælles. En sammenknytning ud fra formelle kriterier, som RTL har påstået, er imidlertid hverken nødvendig eller tilstrækkelig.

50. Efter min opfattelse er en sådan tilgang også i bedre overensstemmelse med de formål, direktivets artikel 11, stk. 3, vil fremme, end den af RTL foreslåede fortolkning. Som jeg allerede har anført i min analyse af det første spørgsmål, mener jeg, at den særlige bestemmelse kan ses som en beskyttelse af seerne mod en umådeholden brug af reklame, når de ser spillefilm og fjernsynsfilm. Hensigten er tydeligvis, at seerne skal nyde en højere grad af beskyttelse, når de ser denne slags værker, end når de ser almindelige programmer, undtagen i tilfælde hvor undtagelsen finder anvendelse. Uanset hvordan undtagelsen fortolkes, skal den tillægges en betydning, der ikke fuldstændig underminerer den særlige bestemmelse i sig selv. Som Kommissionen, Det Forenede Kongeriges regering og NLM alle bemærker, ville RTL's forståelse af »serier« give tv-stationerne nem adgang til at omgå den særlige bestemmelse ved at samle fjernsynsfilm under vage og subjektive generelle temaer og ved at give dem et fast tidspunkt i fjernsynsprogrammet. Kun ved at kræve en sammenhæng, der er tæt knyttet til indholdet, er det muligt at undgå en sådan konsekvens, som ikke kan have været den bagvedliggende hensigt med undtagelsen.

51. Yderligere forekommer det mig rimeligt at antage, at film er udtaget til særlig behandling i artikel 11, stk. 3, på grund af den mere vedvarende koncentration, der kræves af seerne, når både handlingen og personerne skal udvikle sig i løbet af et eneste enkeltstående værk, der på urimelig vis ville blive afbrudt, hvis reklameafbrydelserne havde samme hyppighed, som det er tilladt i medfør af den almindelige bestemmelse. En sådan begrundelse giver yderligere støtte til den fortolkning af serier og føljetoner, som jeg har foreslået. Disse kategorier forekommer netop i undtagelsen, for når værkets handling og personer udvikler sig over en række afsnit, er der ikke er det samme behov for at opretholde seernes vedvarende koncentration gennem pålæggelse af større begrænsninger af den

tilladte hyppighed af reklameafbrydelser end normalt.

52. En sådan fortolkning af serier — selv om den er mindre udvidende, end RTL havde foretrukket — vil ikke efter min opfattelse medføre nogen ubegrundet begrænsning af grundlæggende rettigheder. Som jeg ovenfor har argumenteret for, og som RTL selv har anerkendt i sine anbringender til det andet, tredje og fjerde spørgsmål, er beskyttelsen af forbrugerne et berettiget formål, der kan begrunde enhver begrænsning, der følger af den særlige bestemmelse som ændret ved undtagelsen.

53. Selv hvis man antager, at den særlige bestemmelse, som jeg har fortolket denne, og undtagelsen hertil, udgør en begrænsning af grundlæggende rettigheder, mener jeg, at beskyttelsen af seerne er forholdsmæssig. Jeg vil først og fremmest bemærke, at RTL's argument i forhold til spørgsmålet om forholdsmæssighed forekommer mig at indeholde kimen til mere radikale konsekvenser, end RTL tilskriver det. Hvis det var rigtigt — som RTL synes at mene — at tv-stationernes oplysning til seerne om hyppigheden af reklameafbrydelser ville være en tilstrækkelig beskyttelse af seerne mod en umådeholden brug af reklamer, og at yderligere begrænsninger ikke ville være forholdsmæssige, da ville det heraf følge, at hverken den særlige bestemmelse eller den almindelige bestemmelse eller for den sags skyld bestemmelserne i direktivet til regulering af den samlede mængde af reklamer ville kunne fastholdes, i hvert fald ikke i tilfælde hvor rettighederne for producenterne af det udsendte materiale ikke var til diskussion. Hvis disse bestemmelser i direktivet ikke kunne fortolkes på en sådan måde, at de var forholdsmæssige ud fra RTL's vurdering, ville det være nødvendigt at tilsidesætte dem som uforenelige med tv-stationernes og programproducenternes grundlæggende rettigheder.

54. I hvert fald deler jeg ikke RTL's forbehold i forhold til forholdsmæssigheden af den fortolkning af den særlige bestemmelse og undtagelsen, som jeg her har fremlagt. Som det viser sig i den del af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, der behandler retten til ytringsfrihed som nedfældet i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10, har denne domstol vist sig at være villig til at acceptere betydelige begrænsninger for kommerciel reklame [10] og har understreget den særlige vigtighed af at overlade de nationale myndigheder en skønsmargen i kommercielle forhold, navnlig på et område, der er så komplekst og varierende som reklameområdet [11].

10 — Dom af 24.2.1994, Cassado Coca mod Spanien, EMRD, Serie A, nr. 285.

11 — Dom af 28.6.2001, VGT Verein Gegen Tierfabriken mod Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI, § 69.

Forslag til afgørelse

55. Jeg er derfor af den opfattelse, at de af den nationale ret forelagte præjudicielle spørgsmål bør besvares som følger:

»1) Artikel 11, stk. 3, i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed, som affattet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997, finder anvendelse uafhængigt af, om fjernsynsfilmene oprindeligt er produceret for fjernsyn og er udformet med pauser beregnet for reklameindslag.

2) Flere audiovisuelle værker udgør en serie som omhandlet i denne bestemmelse, når de enten er knyttet sammen af en fortløbende dramatisk handling eller har et persongalleri (dramatis personae) til fælles.«