CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 22 mei 2003 [1]

1. In deze zaak wordt het Hof door het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (administratief gerechtshof van Neder-Saksen, Duitsland) verzocht de draagwijdte te interpreteren van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten [2] (hierna: „televisierichtlijn" of „richtlijn"), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997. [3] Bedoelde bepaling regelt de frequentie waarmee onderbrekingen voor reclameboodschappen zijn toegestaan tijdens de vertoning van bioscoop- en televisiefilms. De tijd die volgens deze bepaling tussen dergelijke onderbrekingen moet verlopen, is langer dan bij andere uitzendingen vereist is. Series en feuilletons zijn echter nadrukkelijk uitgesloten van de toepassing van artikel 11, lid 3.

2. Bij deze naar het Hof verwezen zaak komen twee punten aan de orde. Het eerste betreft de vraag of artikel 11, lid 3, van de richtlijn van toepassing is op televisiefilms die naar hun opzet zijn berekend op onderbrekingen voor reclameboodschappen. Het tweede betreft de criteria waaraan moet worden voldaan om het uitzenden van verschillende televisiefilms te kunnen aanmerken als serie, zodat ze buiten het bereik van artikel 11, lid 3, vallen.

Toepasselijk recht

Gemeenschapsrecht

3. De televisierichtlijn is vastgesteld op 3 oktober 1989. De bepalingen van deze richtlijn moesten uiterlijk 3 oktober 1991 zijn uitgevoerd. De richtlijn is gewijzigd bij richtlijn 97/36 van 30 juni 1997, die uiterlijk 31 december 1998 moest zijn uitgevoerd. Hoewel de procedure in de onderhavige zaak van start ging voordat laatstgenoemde richtlijn was vastgesteld, is de verwijzingsbeslissing pas in juni 2001 gegeven. Daarom worden daarin beide richtlijnen genoemd. Artikel 1, lid 13, van laatstgenoemde richtlijn wijzigt artikel 11 van de richtlijn, maar laat de delen van die bepaling die relevant zijn voor onderhavige zaak ongewijzigd.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.
2 — PB L 298, blz. 23.
3 — PB L 202, blz. 60.

4. De richtlijn dient in de eerste plaats om het vrije verkeer van televisie-uitzendingen binnen de Gemeenschap te vergemakkelijken door een kader te scheppen van gemeenschappelijke regels die alle lidstaten als minimumstandaard moeten toepassen op de omroeporganisaties die onder hun bevoegdheid vallen.[4] De gemeenschappelijke regels omvatten bepalingen inzake televisiereclame, sponsoring en telewinkelen, en zijn vastgelegd in hoofdstuk IV van de richtlijn (artikelen 10 t/m 20).

5. Artikel 11 bevat regels met betrekking tot de frequentie van reclameonderbrekingen.

6. Artikel 11, lid 1, staat reclame toe zowel tijdens als tussen programma's, mits wordt voldaan aan de voorwaarden van de leden 2 en 5 van dat artikel, op zodanige wijze dat „de integriteit en de waarde van de uitzendingen niet worden geschaad, rekening houdende met de natuurlijke pauzes in en de duur en de aard van het programma, en er geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de houders van rechten".

7. Artikel 11, lid 4, bevat de algemene regel (hierna: „algemene regel") dat een tijdvak van ten minste 20 minuten moet verlopen tussen iedere opeenvolgende onderbreking binnen de uitzendingen. Artikel 11, lid 3, voorziet in een bijzondere regel met betrekking tot „de uitzending van audiovisuele producties zoals bioscoopfilms en televisiefilms" (hierna: „bijzondere regel"). Dergelijke programma's mogen één keer per volledig tijdvak van 45 minuten worden onderbroken, mits de geprogrammeerde duur ervan langer dan 45 minuten bedraagt. Indien de geprogrammeerde duur ervan ten minste 20 minuten langer bedraagt dan twee of meer volledige tijdvakken van 45 minuten, mag er nog een keer worden onderbroken. Artikel 11, lid 3, bevat echter ook een uitzondering op de bijzondere regel (hierna: „uitzondering"), althans voorzover deze van toepassing is op televisiefilms. De uitzondering geldt voor „series, feuilletons, amusementsprogramma's en documentaires", zodat op dergelijke programma's de algemene regel van toepassing is.

8. Het in artikel 11 bepaalde vloeit deels voort uit de 27ste overweging van de considerans van de richtlijn, waarin wordt gesteld dat „ten einde te waarborgen dat de belangen van de consumenten als kijkers naar uitzendingen volledig en naar behoren worden beschermd, aan televisiereclame minimumnormen en criteria moeten worden gesteld [...]".

9. De formulering van de richtlijn komt sterk overeen met die van het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie, dat door de Raad van Europa is goedgekeurd kort voor de inwerkingtreding van de richtlijn; de voorbereiding van beide

4 — Arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (zaak C-412/93, Jurispr. I-179, punten 28 en 29).

regelingen heeft gelijktijdig plaatsgevonden. Artikel 14 van het Verdrag is wat de in casu relevante punten betreft identiek aan artikel 11 van de richtlijn.

10. De Europese Raad, op 2 en 3 december 1988 bijeen te Rhodos, wees op het belang, dat de door de Gemeenschap ontplooide inspanningen conform het Verdrag van de Raad van Europa plaatsvinden. [5] Het Verdrag wordt ook genoemd in de vierde overweging van de considerans van de richtlijn. Het Verdrag gaat vergezeld van een toelichting die door het Hof van Justitie is aangehaald als ondersteuning bij de uitlegging van de richtlijn. [6]

11. In de toelichting bij het Verdrag wordt (in punt 245) gesteld dat artikel 14 van het Verdrag dient om een redelijk evenwicht te bereiken tussen de financiële belangen van de omroeporganisatie of adverteerder enerzijds en de belangen van de kijkers, de auteurs en de makers van programma's anderzijds.

12. Daarom mag redelijkerwijs worden aangenomen dat met de bepalingen van artikel 11 is bedoeld een evenwicht te vinden tussen een aantal potentieel tegenstrijdige belangen: die van de kijkers, de televisieomroeporganisaties, de adverteerders van wie de omroeporganisaties financieel afhankelijk zijn, en de programmamakers. [7]

13. In de onderhavige zaak is enige verwarring ontstaan over de begrippen „serie" en „feuilleton" als bedoeld in de uitzondering, en in het bijzonder over het begrip „Reihe" dat in de Duitse taalversie van de uitzondering en in de vragen van de verwijzende rechter voorkomt. Bij vergelijking van de woordvolgorde in de Duitse taalversie („Serien, Reihen [...]") met die in de Engelse en de Franse versie („series, serials [...]"; „séries, feuilletons [...]") lijkt „Reihe" overeen te komen met „serial" in de Engelse versie en met „feuilleton" in de Franse versie en lijkt het Duitse „Serie" overeen te komen met „series" in de Engelse en met „série" in de Franse versie.

14. Het lijkt er echter op dat het begrip „Reihe" in feite meer omvat dan „Serie", zoals ook wordt gesuggereerd door de formulering van de prejudiciële vragen, en dat „Reihe" feitelijk overeenkomt met het Engelse „series" en het Franse „série".

5 — Bulletin van de Europese Gemeenschappen, nr. 12/1988, blz. 8 en 10.

6 — Arrest van 12 december 1996, RTI e.a. (gevoegde zaken C-320/94, C-328/94, C-329/94, C-337/94, C-338/94 en C-339/94, Jurispr. I-6471, punt 33).

7 — Zie punt 10 van mijn conclusie in de zaak ARD (arrest van 28 oktober 1999, C-6/98, Jurispr. blz. I-7599).

15. In ieder geval moet in casu voor het begrip van de uitzondering worden vastgesteld, onder welke omstandigheden er tussen verschillende audiovisuele werken voldoende verband bestaat om ze te kunnen aanmerken als serie of feuilleton waarop de uitzondering van toepassing is. Wanneer de contouren van deze twee begrippen duidelijk worden gemaakt, lijkt het mij niet noodzakelijk heel nauwkeurig de precieze scheidslijn tussen de twee afzonderlijke begrippen aan te geven, te meer omdat zij, in ieder geval in een aantal taalversies, onnauwkeurig lijken te zijn en elkaar in betekenis lijken te overlappen.

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

16. Artikel 10 van het Verdrag is in deze zaak genoemd. Het luidt als volgt:

„1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen."

Nationaal recht

17. In Duitsland vallen omroeporganisaties onder de bevoegdheid van de Duitse Länder, en niet onder die van de federale regering. De coördinatie van de regelgeving aangaande omroeporganisaties wordt gewaarborgd door een tussen de Länder gesloten verdrag (het Rundfunkstaatsvertrag). In Niedersachsen is de regeling aangaande televisie-uitzendingen vastgelegd in de omroepwet van de deelstaat Niedersachsen (Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz). Zowel het Rundfunkstaatsvertrag als de omroepwet van de deelstaat Niedersachsen bevat bepalingen die in alle relevante opzichten inhoudelijk gelijk zijn aan artikel 11, leden 1, 3 en 4, van de richtlijn.

Feiten en prejudiciële vragen

18. In het geding voor de nationale rechter vordert verzoekster, RTL Television GmbH (hierna: „RTL"), nietigverklaring van het besluit van 12 november 1993 van de Landesrundfunkausschuss (omroepcommissie van de deelstaat Niedersachsen, hierna: „NLA"), het orgaan dat destijds de verantwoordelijkheid droeg voor het toezicht op particuliere televisiezenders in Niedersachsen, maar waarvoor sindsdien verweerster, de Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk (hierna: „NLM") in de plaats is gekomen.

19. Het bestreden besluit betrof bepaalde door RTL uitgezonden en nog uit te zenden films. De films waren geproduceerd voor de televisie en waren samengevoegd om met bepaalde tussenpozen onder de overkoepelende titel „Der grosse TV-Roman" te worden uitgezonden; zij waren ingedeeld in verschillende thematische categorieën met titels als „Familienschicksale", „Gefährliche Leidenschaften" of „Schicksalhafte Begegnungen". Zij waren speciaal opgezet voor onderbrekingen voor reclame in de door de algemene regel toegestane frequentie.

20. De NLA stelde dat de films, ondanks de poging van RTL om ze als groep uit te zenden, niet beschouwd konden worden als onderdeel van een „serie" (Reihe), omdat de afzonderlijke uitzendingen geen gemeenschappelijke inhoud hadden in de vorm van een gedeelde plot of terugkerende karakters. Bijgevolg vielen zij onder de nationale uitvoeringsbepalingen van de bijzondere regel en mochten daarom minder vaak worden onderbroken dan mogelijk zou zijn overeenkomstig de algemene regel.

21. In haar beroep bestreed RTL de geldigheid van het besluit van de NLA op verschillende gronden. Eén daarvan was dat de uitlegging van het begrip „serie" (Reihe) door de NLA niet overeenstemt met de juiste betekenis van dat begrip in het gemeenschapsrecht. RTL voerde aan dat een aantal programma's reeds als „serie" aangemerkt kan worden als er sprake is van zowel criteria in verband met de inhoud, zoals het filmgenre, de gelijkenissen tussen de scenario's en de soortgelijkheid van de thema's, als van formele externe aspecten zoals de duur van de film of het tijdstip van uitzending en andere factoren, zoals bijvoorbeeld een bepaalde regisseur.

22. Op basis van deze definitie stelde RTL dat „Der grosse TV-Roman" een serie vormde en dus onder de uitzondering viel en niet onder de bijzondere regel. Wat betreft de inhoud werden de films die deel uitmaakten van de serie, gekenmerkt door vergelijkbaarheid van de thema's. Dit kwam tot uiting in de gelijke basisstructuur van de films, die inhield dat alle plots draaiden om een hoofdpersoon die in de loop van het verhaal het hoofd moest bieden aan een extreme levenssituatie, die dicht bij de werkelijkheid en het heden-

daagse leven stond. De films werden bovendien op hetzelfde tijdstip uitgezonden en duurden ongeveer even lang.

23. Nadat haar vordering in eerste aanleg was afgewezen, stelde RTL hoger beroep in bij het Oberverwaltungsgericht. Hoewel het Oberverwaltungsgericht geneigd is de interpretatie van „serie" (Reihe) van de NLA te delen, erkent het dat het een gemeenschapsrechtelijke vraag betreft, en heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende vragen voor te leggen aan het Hof:

„1) Beoogt artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60), met de beperking van reclameonderbrekingen de artistieke waarde van bioscoop- en televisiefilms te beschermen, ongeacht het feit dat televisiefilms speciaal voor televisie zijn gemaakt en zijn opgevat om met onderbrekingen voor reclamespots te worden uitgezonden?

2) Aan welke criteria moet worden voldaan om een uitzending van verschillende bioscoop- en televisiefilms, in afwijking van de reclamebeperkingen voor bioscoop- en televisiefilms, als ‚serie'te kunnen aanmerken?

3) Kunnen onder ‚serie' in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, uitzendingen worden verstaan die zijn samengesteld uit verschillende programma's waarvan de gemeenschappelijke thematische, inhoudelijke en formele accenten duiden op een gemeenschappelijk concept en die volgens een bepaald tijdsschema worden uitgezonden?

4) Moet het begrip ‚serie' in de zin van artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, aldus worden uitgelegd, dat thematische en inhoudelijke punten van overeenkomst tussen de uitzendingen volledig of grotendeels buiten beschouwing mogen worden gelaten en overwegend formele of formeel-receptieve accenten in aanmerking mogen worden genomen?"

24. De eerste vraag betreft de draagwijdte van de bijzondere regel zelf, meer bepaald of televisiefilms hierbinnen vallen zelfs indien ze naar hun opzet rekening houden met onderbrekingen voor reclamespots. De overige vragen betreffen de draagwijdte van de uitzondering en dienen ertoe, duidelijkheid te verkrijgen over de criteria waaraan verschillende films moeten voldoen om een serie te kunnen vormen. In het bijzonder gaat het er daarbij om of de films een sterke inhoudelijke overeenkomst moeten vertonen of dat het voldoende is wanneer er een gemeenschappelijk algemeen thema en/of formele overeenkomsten zijn aan te wijzen.

25. Het Hof heeft schriftelijke opmerkingen ontvangen van RTL, de NLM, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, die allen, behalve de regering van het Verenigd Koninkrijk, ter terechtzitting waren vertegenwoordigd.

Beoordeling

De eerste vraag

26. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of de bijzondere regel, gezien het doel ervan, ook van toepassing is op televisiefilms die van meet af aan zijn opgezet om onderbrekingen voor reclameboodschappen mogelijk te maken.

27. RTL voert aan dat het vaststellen van regels voor reclame een beperking inhoudt van de grondrechten inzake vrijheid van meningsuiting en artistieke vrijheid van de producent en de omroep, rechten die zijn vastgelegd in de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Dienovereenkomstig moet worden aangetoond dat de reclameregeling van de televisierichtlijn passend, noodzakelijk en proportioneel is voor het bereiken van een rechtmatig doel, om in overeenstemming te zijn met het primaire gemeenschapsrecht.

28. RTL erkent dat de bescherming van de artistieke integriteit van films een rechtmatig doel kan zijn dat beperking van grondrechten kan rechtvaardigen, maar slechts indien dit bijdraagt aan de bescherming van de rechten van „anderen" in de zin van het tweede lid van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. RTL komt tot de slotsom dat in de onderhavige context onder „anderen" moet worden verstaan de makers van films waarvan de integriteit wordt beschermd.

29. RTL stelt op grond daarvan dat als aangetoond kan worden dat een filmmaker een film heeft vervaardigd waarvan het de bedoeling is dat deze vaker door reclame wordt onderbroken dan de bijzondere regel toestaat, het niet langer gerechtvaardigd is de bijzondere regel toe te passen en daarmee de grondrechten te beperken. Een dergelijke beperking, om de rechten van de maker van de productie te beschermen, is niet geoorloofd, aangezien dat rechtstreeks tegen de wil van de maker van de productie indruist. Het zou ook afbreuk doen aan het pluralisme van de audiovisuele media, aangezien de financiering achteraf van films afhankelijk is van de moge-

lijkheid die omroepen hebben, vaker reclameblokken in te lassen dan de bijzondere regel toestaat.

30. RTL komt tot de slotsom dat, waar mogelijk, de communautaire wetgeving conform de grondrechten uitgelegd dient te worden en dat de bijzondere regel daarom zo moet worden uitgelegd dat deze alleen van toepassing is op films indien dat de wens is van de makers daarvan, wier rechten de bestaansgrond van die regel vormen.

31. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Commissie, de verwijzende rechter en de NLM zijn daarentegen allen de mening toegedaan dat de bijzondere regel van toepassing dient te zijn op alle films die vervaardigd zijn voor uitzending op televisie, ongeacht of ze zijn geconcipieerd om door reclame te worden onderbroken.

32. De argumenten van RTL ten aanzien van de eerste vraag kunnen mij niet overtuigen.

33. Om te beginnen lijken mij wat deze vraag betreft de bewoordingen van artikel 11, lid 3, van de richtlijn volstrekt ondubbelzinnig. Zoals de Commissie opmerkt, is de bijzondere regel van deze bepaling duidelijk bedoeld voor zowel televisiefilms als speelfilms, en wordt hierbij geen verschil gemaakt of reclameonderbrekingen al dan niet deel uitmaken van de oorspronkelijke opzet van een televisiefilm.

34. De betekenis waar de tekst van artikel 11, lid 3, op wijst, wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 97/36 waarin deze bepaling in haar huidige vorm voor het eerst voorkwam. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Commissie en de verwijzende rechter memoreren dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie tot wijziging van de televisierichtlijn inhield dat televisiefilms niet langer onder de bijzondere regel zouden vallen. In de toelichting verdedigde de Commissie haar wijzigingsvoorstel ten dele met het argument dat televisiefilms „bij het maken ervan reeds van natuurlijke pauzes kunnen zijn voorzien zodat reclameboodschappen kunnen worden ingelast zonder dat dit een bedreiging vormt voor de integriteit van de productie", dit in tegenstelling tot bioscoopfilms, waarin voor reclame-uitingen geen pauzes zijn opgenomen. [8] De verwerping van de door de Commissie voorgestelde wijziging tijdens het wetgevingsproces steunt het uitgangspunt dat de

8 — COM(95) 86 def. 95/0074 (COD) van 31 mei 1995, „Verslag over de toepassing van richtlijn 89/552/EEG en voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad", blz. 40.

bijzondere regel is bedoeld, zoals ook blijkt uit de bewoordingen, om alle televisiefilms te omvatten, zonder het onderscheid dat RTL wenst te maken.

35. De Commissie stelt dat in de door RTL voorgestane uitlegging de toepassing van de bijzondere regel bij televisiefilms geheel facultatief, want afhankelijk van de bedoelingen van de producenten daarvan zou worden. Een dergelijke uitlegging zou daarom het effect hebben dat de wijziging van artikel 11, lid 3, zoals voorgesteld door de Commissie, maar verworpen door de gemeenschapswetgever, feitelijk toch wordt doorgevoerd.

36. Uit de doelstellingen die door de bijzondere regel worden nagestreefd, volgt evenmin dat van de duidelijke en ondubbelzinnige bewoordingen dient te worden afgeweken door er een extra uitsluiting in te lezen voor televisiefilms die zijn opgezet om door reclameboodschappen te worden onderbroken. Gezien de vierentwintigste overweging van de considerans van de richtlijn en de toelichting bij het Europees Verdrag over grensoverschrijdende televisie is de bijzondere regel van artikel 11, lid 3, niet alleen opgenomen met het oog op de belangen van de makers van audiovisuele producties, maar ook om de consumenten van deze producties te beschermen tegen overdadige reclame tijdens televisiefilms, een doelstelling die ook geldt voor films die zijn opgezet om door reclameboodschappen te worden onderbroken.

37. Resteert de vraag of een dergelijke uitlegging van de bijzondere regel, zoals RTL stelt, leidt tot een onrechtmatige aantasting van de grondrechten zoals die zijn neergelegd in de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

38. Ik ben er niet van overtuigd dat het vaststellen van regels aangaande televisiereclame noodzakelijkerwijs en in alle gevallen een beperking van het grondrecht van omroeporganisaties en producenten op vrijheid van meningsuiting en artistieke vrijheid met zich brengt. Ook indien echter de bijzondere regel een beperking van deze rechten zou betekenen en dus gerechtvaardigd zou moet worden, stelt RTL mijns inzien ten onrechte dat het enige belang dat een beperking zou kunnen rechtvaardigen, het belang is van de makers van de films waar het hier om gaat. Naar mijn mening is het evenzeer gerechtvaardigd rekening te houden met de belangen van de televisiekijkers als consumenten. De bijzondere regel is derhalve verdedigbaar op grond van het feit dat hij dient ter bescherming van kijkers tegen overdadige reclame.

39. In haar opmerkingen bij de overige prejudiciële vragen erkent RTL uitdrukkelijk dat de bijzondere regel vanuit een dergelijk gezichtspunt verdedigbaar kan zijn, maar is zij daarnaast van mening dat in ieder geval indien de bijzondere regel een ruime uitlegging wordt gegeven en aan de

uitzondering een beperkte, de bijzondere regel geen evenredig middel is om dat doel te bereiken. Om redenen die ik hieronder uiteen zal zetten, ben ik van mening dat de bijzondere regel wel degelijk proportioneel is, indien uitgelegd overeenkomstig mijn voorstel.

De tweede, de derde en de vierde vraag

40. De overige prejudiciële vragen hebben betrekking op de criteria die gehanteerd moeten worden om vast te stellen of een bepaalde productie valt onder het begrip „serie" in de zin van artikel 11, lid 3, van de richtlijn.

41. RTL stelt dat het begrip „serie" voor meerdere uitleg vatbaar is, aangezien de richtlijn geen duidelijke definitie van het begrip geeft en een vaste en uniforme betekenis van het begrip evenmin is af te leiden uit de verschillende taalversies van de richtlijn. Bij de uitlegging van de bepaling moet derhalve rekening worden gehouden met de context en het doel van de richtlijn, en wel zodanig dat een beperking van de in het gemeenschapsrecht verankerde grondrechten wordt vermeden. RTL stelt dat beide uitleggingsmethoden wijzen in de richting van een ruime uitlegging van het begrip „serie", des dat een reeks verschillende televisiefilms onder het begrip „serie" valt als deze films regelmatig op een vast tijdstip worden uitgezonden en met elkaar verband houden op grond van andere formele en conceptuele criteria alsmede een gemeenschappelijk algemeen thema, zoals bij „Der Grosse TV-Roman" het geval is.

42. Naar de mening van RTL volgt uit een systematische uitlegging van het begrip „serie" dat, om te voorkomen dat het begrip overbodig wordt, het een eigen betekenis dient te krijgen die voldoende afwijkt van het begrip „feuilleton". De uitzondering zou niet beide begrippen hebben genoemd als daaraan niet een verschillende betekenis diende te worden gehecht. Bij het eerste begrip zou daarom niet een dermate nauw verband tussen de verschillende bestanddelen ervan vereist zijn als bij het laatste. Volgens RTL dient bij een feuilleton sprake te zijn van eenheid van actie, plaats en personen, terwijl van een serie sprake is als is voldaan aan de meer algemene criteria zoals die in de voorgaande alinea zijn uiteengezet.

43. RTL betoogt verder dat op grond van de doelen van de richtlijn het begrip „serie" ruim dient te worden uitgelegd. RTL wijst allereerst op het belangrijkste doel van de richtlijn, te weten het bevorderen van een vrij verkeer van diensten. RTL stelt dat te strenge beperkingen ten aanzien van reclame-uitingen in strijd zijn met dat doel. Iedere dubbelzinnigheid in deze beperkin-

gen dient dan ook eng te worden uitgelegd. Gezien het feit dat „series" vallen onder de uitzondering op de beperking die is vervat in de bijzondere regel, moet volgens RTL aan dat begrip een ruime uitleg worden gegeven.

44. RTL vestigt ook de aandacht op een ander doel van de richtlijn, te weten het bevorderen van Europese audiovisuele producties, zoals blijkt uit de 19e, 20ste en 22ste overweging van de considerans van de richtlijn. Doordat de bijzondere regel de frequentie van reclameonderbrekingen beperkt, worden de mogelijkheden van omroeporganisaties om de kosten die gemoeid zijn met de productie van televisiefilms binnen Europa terug te verdienen ingeperkt. Producenten in de Verenigde Staten zijn daarentegen beter in staat de kosten van de productie van films terug te verdienen aangezien zij vaker reclameonderbrekingen mogen inlassen.

45. Ten slotte stelt RTL dat er geen geldige reden is voor een enge uitlegging van het begrip „serie" en dat het begrip zo ruim mogelijk dient te worden uitgelegd om de beperking van de grondrechten die voortvloeit uit de bijzondere regel zo gering mogelijk te houden. Gezien het feit dat kwalitatieve beoordelingen subjectief van aard zijn en het in een pluralistische en democratische samenleving niet wenselijk is om dergelijke beoordelingen over te laten aan de staat, rechtvaardigt de bescherming van de kwaliteit van audiovisuele producties een enge uitlegging van het begrip niet.

46. Hoewel RTL erkent dat consumentenbescherming een geldige reden kan zijn om een beperking op te leggen als in de bijzondere regel is voorzien, is RTL van mening dat een dergelijke beperking niet in verhouding staat tot het te bereiken doel. Consumenten worden voldoende beschermd door het feit dat zij de vrijheid hebben een keuze te maken tussen verschillende omroeporganisaties. Als een particuliere omroeporganisatie meer reclameonderbrekingen inlast dan de consument bereid is te accepteren, zal deze omroep te maken krijgen met dalende kijkcijfers. Indien men echter van mening is dat een verdergaande bescherming van de kijker noodzakelijk is, zou het voldoende zijn als de omroeporganisaties worden verplicht in omroepbladen de frequentie van reclameonderbrekingen te vermelden, naar analogie van de rechtspraak van het Hof inzake het vrije verkeer van goederen.

47. De verwijzende rechter, de Commissie, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de NLM verwerpen allen de door RTL voorgestelde uitlegging van het begrip „serie".

48. Ik ben evenmin overtuigd door de opmerkingen van RTL bij de tweede, de derde en de vierde prejudiciële vraag.

49. Ik ben het ermee eens dat het begrip „serie" niet nauwkeurig omschreven is, evenmin als het begrip „feuilleton". Naar mijn mening is voor de onderhavige zaak echter een voldoende duidelijke afbakening van de twee begrippen in hun algemeen aanvaarde betekenis mogelijk. Uitgaande van de naar voren gebrachte overwegingen dienen verschillende audiovisuele producties, om een feuilleton te vormen, met elkaar verbonden te zijn door een doorlopende verhaallijn waarvan deze producties afleveringen zijn. Om een serie te vormen dienen verschillende producties ofwel verbonden te zijn door een doorlopende plot, ofwel dient sprake te zijn van dezelfde personages (dramatis personae). De aanwezigheid van een formeel verband zoals RTL dat voorstelt, is noch noodzakelijk noch voldoende.

50. Naar mijn mening sluit een dergelijke benadering beter aan bij de doelstellingen van artikel 11, lid 3, van de richtlijn dan de door RTL voorgestelde uitlegging. Zoals ik reeds bij de bespreking van de eerste prejudiciële vraag heb gesteld, kan de bijzondere regel naar mijn mening geacht worden de bescherming te beogen van kijkers tegen overmatige reclame in speelfilms en televisiefilms. Het is duidelijk de bedoeling dat kijkers bij het kijken naar dergelijke producties een hogere bescherming dienen te genieten dan bij het kijken naar gewone programma's, behalve in die gevallen waarin de uitzondering van toepassing is. Op welke wijze de uitzondering ook wordt uitgelegd, er moet altijd een betekenis aan worden toegekend die de bijzondere regel niet volledig uitholt. De Commissie, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de NLM benadrukken allen dat de uitleg die RTL geeft aan het begrip „serie" omroeporganisaties in staat stelt de bijzondere regel gemakkelijk te omzeilen, door televisiefilms te bundelen op basis van vage en subjectieve algemene thema's en op een vast tijdstip uit te zenden. Slechts de eis van een verband dat nauw aansluit bij de inhoud, kan deze consequentie, die nooit kan zijn bedoeld met de uitzondering, voorkomen.

51. Bovendien lijkt het mij redelijk aan te nemen dat films onder de bijzondere regeling van artikel 11, lid 3, vallen vanwege de hogere concentratie die van de kijkers wordt gevraagd wanneer zowel de plot als de karakters zich dienen te ontwikkelen in de loop van één enkele en op zichzelf staande productie, die te vaak onderbroken zou worden als reclameblokken worden ingelast met de frequentie die door de algemene regel wordt toegestaan. Deze redenering biedt verdere steun aan mijn uitlegging van de begrippen „serie" en „feuilleton". Deze categorieën zijn nu juist in de uitzondering opgenomen omdat, indien de plot of de hoofdrollen van een productie zich in de loop van een aantal afleveringen ontwikkelen, niet dezelfde noodzaak bestaat tot het handhaven van een ononderbroken concentratie van de kijkers door verdergaande beperkingen op te leggen met betrekking tot de toegestane

frequentie van reclameonderbrekingen dan normaal.

52. Een dergelijke uitlegging van het begrip „serie", hoewel minder ruim dan RTL voorstaat, leidt naar mijn mening niet tot enige ongerechtvaardigde beperking van grondrechten. Zoals ik hierboven reeds heb betoogd, en zoals RTL ook zelf erkent in haar opmerkingen bij de tweede, de derde en de vierde vraag, is consumentenbescherming een geoorloofd doel dat beperkingen die voortvloeien uit de bijzondere regel zoals die door de uitzondering wordt ingeperkt, kan rechtvaardigen.

53. En zelfs indien in de bijzondere regel zoals ik hem heb uitgelegd, en de daaraan gekoppelde uitzondering een beperking van grondrechten zou moeten worden gezien, ben ik van mening dat dit een evenredige maatregel is om de kijkers te beschermen. Ik zou allereerst willen opmerken dat het door RTL met betrekking tot de kwestie van de proportionaliteit gestelde een verdergaande consequentie lijkt te hebben dan RTL eraan toeschrijft. Als het waar zou zijn, zoals RTL lijkt te suggereren, dat het om kijkers te beschermen tegen overmatige reclame voldoende is dat omroeporganisaties aan kijkers mededeling doen van de frequentie van reclameblokken, en dat iedere andere beperking van de reclame niet proportioneel is, zouden noch de bijzondere regel, noch de algemene regel, noch de bepalingen in de richtlijn met betrekking tot de totale hoeveelheid reclame stand kunnen houden, tenminste in die gevallen waarin de rechten van de makers van de uitgezonden productie niet ter discussie staan. Aangezien deze bepalingen van de richtlijn niet op een naar de mening van RTL evenredige wijze uitgelegd zouden kunnen worden, zouden ze, als niet verenigbaar met de grondrechten van omroeporganisaties en producenten, nietig moeten worden verklaard.

54. In ieder geval ben ik het niet eens met de voorbehouden van RTL ten aanzien van de proportionaliteit van de uitlegging van de bijzondere regel en de uitzondering zoals ik die hier heb voorgesteld. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot het recht van vrije meningsuiting van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is dat Hof bereid aanzienlijke beperkingen van commerciële reclame te accepteren [9] en heeft het het bijzonder belang benadrukt van een beoordelingsmarge voor nationale overheden met betrekking tot commerciële aangelegenheden, in het bijzonder op een gebied dat zo complex en aan veranderingen onderhevig is als reclame. [10]

9 — Arrest Casado Coca/Spanje van 24 februari 1994, serie A, nr. 285.

10 — Arrest VGTVerein gegen Tierfabriken/Zwitserland van 28 juni 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI, punt 69.

Conclusie

55. Ik ben daarom van mening dat de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen als volgt dienen te worden beantwoord:

„1) Artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van 30 juni 1997, is van toepassing ongeacht of televisiefilms speciaal voor televisie zijn geproduceerd en onderbrekingen voor reclamespots deel uitmaken van hun oorspronkelijke opzet.

2) Verschillende audiovisuele producties vormen samen een serie in de zin van die bepaling, wanneer sprake is van ofwel een doorlopende plot ofwel dezelfde hoofdpersonen (dramatis personae)."