Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

18. juli 2013 *

»Tv-radiospredning — direktiv 2010/13/EU — artikel 4, stk. 1, og artikel 23, stk. 1 — reklameindslag — national lovgivning, der for betalings-tv-selskaberne fastsætter en lavere maksimal procentdel af den sendetid, som kan anvendes til reklame, end den, der er fastsat for gratis-tv-selskaberne — ligebehandling — fri udveksling af tjenesteydelser«

I sag C-234/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italien) ved afgørelse af 7. marts 2012, indgået til Domstolen den 14. maj 2012, i sagen:

Sky Italia srl

mod

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

procesdeltagere:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne G. Arestis (refererende dommer), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. april 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Sky Italia srl ved avvocati L. Torchia og R. Mastroianni

* Processprog: italiensk.

— Reti Televisive Italiane (RTI) SpA ved avvocati G.M. Roberti, G. Rossi, S. Previti, I. Perego og M. Serpone

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone

— Europa-Kommissionen ved G. Conte og C. Vrignon, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) (EUT L 95, s. 1, og berigtigelse EUT L 263, s. 15), af det almindelige princip om ligebehandling, af artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF samt af artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Sky Italia srl (herefter »Sky Italia«) og Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, herefter »AGCOM«) vedrørende sidstnævntes beslutning, hvorved Sky Italia blev pålagt en bøde for overtrædelse af den nationale lovgivning om udsendelse af tv-reklamer.

Retsforskrifter

EU-retten

3 41., 83. og 87. betragtning til direktivet om audiovisuelle medietjenester har følgende ordlyd:

»(41) Medlemsstaterne bør kunne anlægge mere detaljerede eller strengere regler over for medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion på de områder, der samordnes i dette direktiv, men bør samtidig sikre, at disse regler er i overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten. […]

[…]

(83) 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, og at medlemsstaterne fortsat har ret til at indføre mere detaljerede eller strengere regler, eller i visse tilfælde andre vilkår, for tv-radiospredningsorganer, der henhører under deres myndighed.

[…]

(87) En 20%-grænse for tv-reklame- og teleshoppingindslag pr. klokketime, også gældende i prime time, bør fastsættes. […]«

4 Artikel 4, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester fastsætter:

»Medlemsstaterne kan kræve, at medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion overholder mere detaljerede eller strengere bestemmelser på de områder, der er omfattet af dette direktiv, hvis sådanne bestemmelser er forenelige med EU-retten.«

5 Det fremgår af nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, at »[t]v-reklame- eller teleshoppingindslag [ikke må] fylde mere end 20% af en given klokketime«.

Italiensk ret

6 Bestemmelserne vedrørende grænserne for sendetid for tv-reklamer er indeholdt i artikel 38 i decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici (lovdekret nr. 177, som sammenskriver bestemmelserne om audiovisuelle og radio-medietjenester) af 31. juli 2005 (almindeligt tillæg til GURI nr. 208 af 7.9.2005) – som ændret ved og erstattet af artikel 12 i lovdekret nr. 44 af 15. marts 2010 om gennemførelse af direktiv 2007/65/EF om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (GURI nr. 73 af 29.3.2010, s. 33, herefter »lovdekret nr. 177/2005«) – der fastsætter følgende:

»1. For indehaveren af koncession til udsendelse af public service-tv må udsendelse af reklamer ikke overskride 4% af den ugentlige programflade og 12% af hver klokketime; en eventuel overskridelse, der under alle omstændigheder højst må udgøre 2% i løbet af en klokketime, skal udlignes i den foregående eller efterfølgende klokketime.

2. For selskaber, der udbyder frit tilgængeligt tv – herunder analogt – bortset fra indehaveren af koncession til udsendelse af public service-tv, må landsdækkende udsendelse af tv-reklameindslag ikke overskride 15% af den daglige programflade og 18% af en given klokketime; en eventuel overskridelse, der under alle omstændigheder højst må udgøre 2% i løbet af en klokketime, skal udlignes i den foregående eller efterfølgende klokketime […]

[…]

5. For selskaber, der udbyder betalings-tv – herunder analogt – må udsendelse af tv-reklameindslag ikke overskride 16% for 2010, 14% for 2011, og fra 2012 12% af en given klokketime; en eventuel overskridelse, der under alle omstændigheder højst må udgøre 2% i løbet af en klokketime, skal udlignes i den foregående eller efterfølgende klokketime.

[…]«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 Ved beslutning af 13. september 2011 blev Sky Italia af AGCOM pålagt en bøde på 10 329 EUR for tilsidesættelse af artikel 38, stk. 5, i lovdekret nr. 177/2005.

8 AGCOM fandt navnlig, at betalings-tv-kanalen Sky Sport 1, der producerer for Sky Italia, den 5. marts 2011 i tidsrummet mellem kl. 21 og kl. 22 havde udsendt 24 reklameindslag med en samlet varighed på 10 minutter og 4 sekunder, dvs. en procentdel pr. klokketime på 16,78%, nedsat til 16,44% efter fratræk af overgangsbillederne. AGCOM konstaterede dermed, at Sky Italia i denne klokketime – ud over de 2%, som giver anledning til udligning i den foregående eller efterfølgende klokketime – havde overskredet den grænse på 14% for udsendelse af reklamer pr. klokketime, der i henhold til den nationale lovgivning er pålagt betalings-tv-selskaberne.

9 Sky Italia indbragte nævnte beslutning fra AGCOM for Tribunale amministrativo regionale per il Lazio med påstand om annullation, idet selskabet i det væsentlige har gjort gældende, at den pågældende beslutning er retsstridig, idet den blev truffet på grundlag af artikel 38, stk. 5, i lovdekret nr. 177/2005, der ifølge Sky Italia er i strid med EU-retten.

10 Da Tribunale amministrativo regionale per il Lazio er i tvivl om, hvorvidt nævnte nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 4 i direktiv [2010/13], det almindelige lighedsprincip og reglerne i [EUF-traktaten] om fri udveksling af tjenesteydelser, etableringsret og frie kapitalbevægelser fortolkes således, at de er til hinder for de bestemmelser, som er indeholdt i artikel 38, stk. 5, i lovdekret nr. 177/2005, der fastsætter grænser for reklamesendetiden for selskaber, der udbyder betalings-tv, som er lavere end dem, der er fastsat for selskaber, der udbyder frit tilgængeligt tv?

2) Er [chartrets] artikel 11 […], fortolket i lyset af artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, navnlig princippet om informationspluralisme, til hinder for de bestemmelser, som er indeholdt i artikel 38, stk. 5, i lovdekret nr. 177/2005, der fastsætter grænser for reklamesendetiden for selskaber, der udbyder betalings-tv, som er lavere end dem, der er fastsat for selskaber, der udbyder frit tilgængeligt tv, hvilket medfører en konkurrenceforvridning og fremmer skabelsen – eller styrkelsen – af dominerende stillinger på markedet for tv-reklamer?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

11 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester, det almindelige princip om ligebehandling og de ved traktaten sikrede grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for betalings-tv-selskaber fastsætter grænser for sendetiden for tv-reklamer pr. klokketime, der er lavere end de grænser, som er fastsat for gratis-tv-selskaber.

12 I denne henseende bemærkes, at Domstolen på grundlag af Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv- radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23) – hvis ændrede version blev kodificeret ved direktivet om audiovisuelle medietjenester – allerede har fastslået, at et sådant direktiv ikke indeholder en fuldstændig harmonisering af de heraf omfattede områder, men at det fastsætter minimumsregler for alle udsendelser fra Den Europæiske Union bestemt til modtagelse inden for denne (jf. dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 29 og 44, af 5.3.2009, sag C-222/07, UTECA, Sml. I, s. 1407, præmis 19, og af 22.9.2011, forenede sager C-244/10 og C-245/10, Mesopotamia Broadcast og Roj TV, Sml. I, s. 8777, præmis 34).

13 Således som det fremgår af artikel 4, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester og af 41. og 83. betragtning til direktivet, har medlemsstaterne for at sikre, at forbrugernes interesser i deres egenskab af seere beskyttes fuldt ud og behørigt, mulighed for at kræve, at medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion overholder mere detaljerede eller strengere bestemmelser – og i visse tilfælde opfylder forskellige betingelser – på de områder, der er omfattet af dette direktiv, hvis sådanne bestemmelser er forenelige med EU-retten og i overensstemmelse med navnlig EU-rettens almindelige principper.

14 Det følger heraf, at når nævnte direktivs artikel 23, stk. 1, fastsætter, at udsendelsen af tv-reklame- eller teleshoppingindslag ikke må fylde mere end 20% af en given klokketime, udelukker denne bestemmelse ikke, at medlemsstaterne under denne tærskel på 20% fastsætter forskellige grænser for sendetiden for tv-reklamer afhængig af, om der er tale om betalings-tv-selskaber eller gratis-tv-selskaber, så længe de bestemmelser, der fastsætter disse grænser, er forenelige med EU-retten og navnlig er i overensstemmelse med EU-rettens almindelige principper, hvorunder bl.a. princippet om ligebehandling henhører, og de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder.

15 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at ligebehandlingsprincippet er et grundlæggende EU-retligt princip, der er fastslået i chartrets artikel 20 og 21, og som kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 14.9.2010, sag C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 8301, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

16 Med henblik på at fastlægge, om betalings-tv-selskaber og gratis-tv-selskaber befinder sig i sammenlignelige situationer, bemærkes, at den sammenlignelige karakter af to særskilte situationer skal vurderes under hensyn til alle de forhold, som kendetegner dem, og til de principper, der gælder inden for det område, hvorunder den pågældende retsakt henhører, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 12.5.2011, sag C-176/09, Luxembourg mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 3727, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

17 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at beskyttelsen af forbrugerne i deres egenskab af seere mod overdreven reklame er et vigtigt led i formålet med direktiverne på området for udbud af audiovisuelle medietjenester (dom af 18.10.2007, sag C-195/06, Österreichischer Rundfunk, Sml. I, s. 8817, præmis 27, og af 24.11.2011, sag C-281/09, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11811, præmis 45).

18 Hvad angår principperne i og formålene med de i direktiverne på området for udbud af audiovisuelle medietjenester fastsatte bestemmelser om sendetid for tv-reklamer har Domstolen fastslået, at sådanne bestemmelser har til formål at sikre en afbalanceret beskyttelse af på den ene side tv-radiospredningsforetagendernes og annoncørernes finansielle interesser og på den anden side rettighedsindehavernes, dvs. ophavsmænds og fremstilleres, interesser og forbrugernes interesser i deres egenskab af seere (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

19 I den foreliggende sag er den afbalancerede beskyttelse af nævnte interesser, således som generaladvokaten har anført i punkt 40 i forslaget til afgørelse, forskellig, afhængig af, om tv-radiospredningsforetagenderne udbyder deres programmer mod betaling eller ej.

20 Hvad angår bestemmelserne om sendetid for tv-reklamer må det nemlig konstateres, at betalings-tv-selskabernes finansielle interesser er forskellige fra gratis-tv-selskabernes finansielle interesser. Mens de førstnævnte genererer indtægter fra de af seerne tegnede abonnementer, har de sidstnævnte ikke en sådan direkte finansieringskilde og skal finansieres enten ved at oppebære tv-reklameindtægter eller ved andre finansieringskilder.

21 En sådan forskel kan i princippet stille betalings-tv-selskaber i en objektivt set anden situation, henset til den økonomiske indvirkning, som bestemmelserne om sendetiden for tv-reklamer har på disse selskabers finansieringsordninger.

22 Desuden er seernes situation objektivt forskellig afhængig af, om de gør brug af ydelserne fra et betalings-tv-selskab, hos hvem de er abonnenter, eller ydelserne fra et gratis-tv-selskab. Nævnte abonnenter opretholder nemlig et direkte forretningsforhold til deres tv-radiospredningsforetagende og betaler for at nyde tv-udsendelserne.

23 Det følger heraf, at den nationale lovgiver – i sin stræben efter en afbalanceret beskyttelse af tv-radiospredningsforetagendernes finansielle interesser og seernes interesser på tv-reklameområdet – uden at tilsidesætte princippet om ligebehandling har kunnet fastsætte forskellige grænser for sendetid for denne type reklame pr. klokketime afhængig af, om der skal erlægges betaling til tv-radiospredningsforetagendet.

24 Hvad angår den i artikel 56 TEUF fastsatte frie udveksling af tjenesteydelser, som er den eneste grundlæggende frihed, der skal tillægges betydning i forhold til den tvist, som verserer for den forelæggende ret, bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan udgøre en restriktion for denne frihed. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at hensynet til at beskytte forbrugerne mod en overdreven udsendelse af kommercielle reklamer udgør et tvingende alment hensyn, som kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 50). Desuden skal anvendelsen af en sådan restriktion kunne sikre, at det forfulgte mål nås, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå det pågældende mål (jf. bl.a. dom af 18.10.2012, sag C-498/10, X, præmis 36).

25 Således som generaladvokaten har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, kan det ikke ud fra den blotte omstændighed, at grænserne for sendetid for tv-reklamer pr. klokketime er forskellige afhængig af, om der er tale om betalings-tv-selskaber eller gratis-tv-selskaber, konkluderes, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er uforholdsmæssig i forhold til målet om beskyttelse af seernes interesser. Det tilkommer den forelæggende ret, der råder over samtlige oplysninger til bedømmelsen i hovedsagen, at undersøge, om de i den foregående præmis anførte betingelser er opfyldt.

26 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, i direktivet om audiovisuelle medietjenester, det almindelige princip om ligebehandling og artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for betalings-tv-selskaber fastsætter grænser for sendetiden for tv-reklamer pr. klokketime, der er lavere end de grænser, som er fastsat for gratis-tv-selskaber, for så vidt som proportionalitetsprincippet er overholdt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det andet spørgsmål

27 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 11 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

28 I denne forbindelse rejser den forelæggende ret spørgsmålet, om den nationale lovgivning om sendetid for tv-reklamer – henset til den konkurrenceforvridning mellem tv-radiospredningsforetagenderne, som nævnte nationale lovgivning eventuelt kan medføre – kan udgøre en tilsidesættelse af det grundlæggende princip om ytringsfrihed, og navnlig af mediefriheden og mediernes pluralisme som omhandlet i chartrets artikel 11, stk. 2.

29 Nævnte ret har således i denne henseende anført, at artikel 38, stk. 5, i lovdekret nr. 177/2005 kan medføre en konkurrenceforvridning og fremme skabelsen eller styrkelsen af dominerende stillinger på markedet for tv-reklamer.

30 I denne henseende bemærkes, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 - C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, og af 31.1.2008, sag C-380/05, Centro Europa 7, Sml. I, s. 349, præmis 57).

31 Disse krav gælder særlig på konkurrencerettens område, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold (jf. dommen i sagen Telemarsicabruzzo m.fl., præmis 7, og dommen i sagen Centro Europa 7, præmis 58).

32 I den foreliggende sag er forelæggelsesafgørelsen imidlertid meget ufuldstændig for så vidt angår de oplysninger, der bl.a. vedrører fastlæggelsen af det relevante marked, beregningen af de markedsandele, som indehaves af de forskellige virksomheder, der opererer på nævnte marked, og det af den forelæggende ret i dens andet spørgsmål anførte misbrug af en dominerende stilling.

33 Følgelig må det fastslås, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester), det almindelige princip om ligebehandling og artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for betalings-tv-selskaber fastsætter grænser for sendetiden for tv-reklamer pr. klokketime, der er lavere end de grænser, som er fastsat for gratis-tv-selskaber, for så vidt som proportionalitetsprincippet er overholdt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter