Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 18 lipca 2013 r.*

Telewizyjna działalność nadawcza — Dyrektywa 2010/13/UE — Artykuł 4 ust. 1 i art. 23 ust. 1 — Spoty reklamowe — Przepisy krajowe przewidujące dla nadawców telewizji kodowanej niższy maksymalny udział procentowy czasu emisji przeznaczonego na reklamy od maksymalnego udziału procentowego przewidzianego dla nadawców telewizji niekodowanej — Równość traktowania — Swoboda świadczenia usług

W sprawie C-234/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy) postanowieniem z dnia 7 marca 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 maja 2012 r., w postępowaniu:

Sky Italia srl

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

przy udziale:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, G. Arestis (sprawozdawca), J.C. Bonichot, A. Arabadjiev i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 kwietnia 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Sky Italia srl przez L. Torchię i R. Mastroianniego, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

— w imieniu Reti Televisive Italiane (RTI) SpA przez G.M. Robertiego, G. Rossiego, S. Previtiego, I. Perego i M. Serponego, avvocati,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Contego i C. Vrignon, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95, s. 1; sprostowanie Dz.U. L 263, s. 15), zasady ogólnej równego traktowania, art. 49 TFUE, 56 TFUE i 63 TFUE oraz art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Sky Italia srl (zwaną dalej „Sky Italia") a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (urzędem regulacji komunikacji, zwanym dalej „AGCOM") w przedmiocie decyzji tego urzędu wymierzającej Sky Italia grzywnę za naruszenie przepisów krajowych dotyczących nadawania reklam telewizyjnych.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 41, 83 i 87 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych stanowią:

„41) Państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania do dostawców usług medialnych, którzy podlegają ich jurysdykcji, bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy i powinny przy tym zapewniać zgodność tych przepisów z podstawowymi zasadami prawa unijnego. […]

[…]

83) W celu zabezpieczenia pełnej i właściwej ochrony interesów konsumentów jako widzów programów, istotne jest określenie pewnych minimalnych zasad i standardów w odniesieniu do reklamy telewizyjnej, a państwa członkowskie muszą zachować prawo określania bardziej szczegółowych bądź bardziej restrykcyjnych przepisów lub w pewnych okolicznościach do nakładania odrębnych warunków na nadawców telewizyjnych znajdujących się pod ich jurysdykcją.

[…]

87) Powinien zostać przyjęty limit spotów reklamy telewizyjnej i spotów telesprzedażowych wynoszący 20% godziny zegarowej obowiązujący również w porach największej oglądalności. […]".

4 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji do przestrzegania bardziej szczegółowych lub surowszych przepisów w dziedzinach, które podlegają koordynacji na mocy niniejszej dyrektywy, pod warunkiem że przepisy takie są zgodne z prawem unijnym".

5 Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej dyrektywy „[c]zas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych i spotów telesprzedażowych nie może w danej godzinie zegarowej przekraczać 20%".

Prawo włoskie

6 Przepisy dotyczące ograniczeń czasu nadawania reklam telewizyjnych znajdują się w art. 38 decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici (dekretu ustawodawczego nr 177 wprowadzającego tekst jednolity prawa o audiowizualnych i radiofonicznych usługach medialnych) z dnia 31 lipca 2005 r. (dodatek zwykły do GURI nr 208 z dnia 7 września 2005 r.), zmienionego i zastąpionego art. 12 dekretu ustawodawczego nr 44 z dnia 15 marca 2010 r. dokonującego transpozycji dyrektywy 2007/65/WE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (GURI nr 73 z dnia 29 marca 2010 r., s. 33, zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 177/2005"), zgodnie z którym:

„1. Nadawanie komunikatów reklamowych przez koncesjonariusza publicznych, ogólnych usług radiowo-telewizyjnych nie może przekroczyć 4% tygodniowego czasu antenowego i 12% czasu w danej godzinie. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w następnej godzinie.

2. Nadawanie telewizyjnych spotów reklamowych przez nadawców telewizji niekodowanych, w tym przez nadawców analogowych, na terytorium kraju, innych niż koncesjonariusze publiczni ogólnych usług radiowo-telewizyjnych, nie może przekroczyć 15% dziennego czasu antenowego i 18% czasu w danej godzinie zegarowej. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w następnej godzinie […];

[…]

5. Nadawanie telewizyjnych spotów reklamowych przez nadawców telewizji kodowanych, w tym przez nadawców analogowych, nie może przekroczyć w 2010 roku 16%, w 2011 roku 14%, a od 2012 roku 12% czasu w danej godzinie zegarowej. Ewentualne przekroczenie, jednak nie większe niż 2% w ciągu godziny, musi zostać wyrównane w poprzedniej lub w następnej godzinie.

[…]".

Stan faktyczny w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

7 Decyzją z dnia 13 września 2011 r. AGCOM wymierzył Sky Italia grzywnę w wysokości 10 329 EUR za naruszenie art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 177/2005.

8 AGCOM ustalił w szczególności, że w dniu 5 marca 2011 r. w paśmie pomiędzy godziną 21 a 22 kanał telewizji kodowanej Sky Sport 1, wydawany przez Sky Italia, nadał 24 spoty reklamowe o czasie trwania wynoszącym 10 minut i 4 sekundy, tj. o udziale procentowym w godzinie wynoszącym 16,78%, ulegającym obniżeniu do 16,44% po odliczeniu czasu emisji obrazów oddzielających. AGCOM

stwierdził zatem, że w tym paśmie godzinowym Sky Italia przekroczyła – o więcej niż 2%, umożliwiające wyrównanie w sąsiednich pasmach godzinowych – godzinowe ograniczenie nadawania reklam wynoszące 14%, nałożone przez przepisy krajowe na nadawców telewizji kodowanej.

9 Sky Italia wniosła na tę decyzję AGCOM skargę o stwierdzenie nieważności do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla regionu Lacjum), zasadniczo podnosząc, że decyzja ta była niezgodna z prawem jako wydana na podstawie art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 177/2005, który – zdaniem Sky Italia – pozostawał w sprzeczności z prawem Unii.

10 Powziąwszy wątpliwość co do zgodności tego przepisu z prawem Unii, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 4 dyrektywy [2010/13], ogólną zasadę równości i postanowienia [traktatu FUE] dotyczące swobodnego przepływu usług, swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 177/2005, który wprowadza mniejsze ograniczenia [niższe limity] czasu reklamowego dla nadawców telewizji kodowanej niż dla nadawców telewizji niekodowanej?

2) Czy art. 11 [karty], interpretowanej w świetle art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.] oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a w szczególności zasada pluralizmu mediów, stoją na przeszkodzie art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 177/2005, który wprowadza mniejsze ograniczenia [niższe limity] czasu reklamowego dla nadawców telewizji kodowanych w porównaniu z ograniczeniami [limitami] dla nadawców telewizji niekodowanych, powodując zakłócenie konkurencji i sprzyjając powstaniu lub umocnieniu dominujących pozycji na rynku reklamy telewizyjnej?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

11 W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 1 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zasadę równego traktowania i podstawowe swobody gwarantowane przez traktat należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak te sporne w postępowaniu głównym, które dla nadawców telewizji kodowanej przewidują limity godzinowe czasu antenowego przeznaczonego na reklamy telewizyjne niższe od określonych dla nadawców telewizji niekodowanej.

12 W tym względzie należy przypomnieć, że na podstawie dyrektywy Rady 89/552/EWG z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz.U. L 298, s. 23), której zmienione brzmienie zostało podane w wersji ujednoliconej w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych, Trybunał orzekł już, że dyrektywa taka nie zmierza ku pełnej harmonizacji przepisów dotyczących objętych nią dziedzin, lecz przewiduje jedynie minimalne zasady dla utworów emitowanych przez Unię Europejską i przeznaczonych do odbioru na jej terytorium (zob. wyroki: z dnia 9 lutego 1995 r. w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec, Rec. s. I-179, pkt 29, 44; z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-222/07 UTECA, Zb.Orz. s. I-1407, pkt 19; a także z dnia 22 września 2011 r. w sprawach połączonych C-244/10 i C-245/10 Mesopotamia Broadcast i Roj TV, Zb.Orz. s. I-8777, pkt 34).

13 Jak wynika z art. 4 ust. 1 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych oraz z jej motywów 41 i 83, w celu zabezpieczenia pełnej i właściwej ochrony interesów konsumentów jako widzów programów, państwa członkowskie zachowują prawo określania bardziej szczegółowych bądź bardziej restrykcyjnych przepisów lub w pewnych okolicznościach do nakładania odrębnych warunków na nadawców telewizyjnych znajdujących się pod ich jurysdykcją, w dziedzinach objętych tą dyrektywą, z zastrzeżeniem zgodności tych przepisów z prawem Unii, a w szczególności z zasadami ogólnymi tego prawa.

14 Wynika z tego, że gdy art. 23 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, iż czas nadawania telewizyjnych spotów reklamowych i spotów telesprzedażowych nie może w danej godzinie zegarowej przekraczać 20%, przepis ten nie wyklucza nałożenia przez państwa członkowskie – poniżej owego progu 20% – innych ograniczeń czasu nadawania reklam telewizyjnych w zależności od kodowanego lub niekodowanego charakteru emisji nadawców telewizyjnych, o ile przepisy nakładające te ograniczenia są zgodne z prawem Unii, a zwłaszcza z ogólnymi zasadami tego prawa, do których należy w szczególności zasada równego traktowania, oraz ze swobodami podstawowymi zagwarantowanymi w traktacie.

15 Trybunał orzekł już w tym zakresie, że zasada równego traktowania stanowi zasadę ogólną prawa Unii, gwarantowaną art. 20 i 21 karty, która wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals przeciwko Komisji i in., Zb.Orz. s. I-8301, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 Aby ustalić, czy nadawcy telewizji kodowanych i niekodowanych znajdują się w sytuacji porównywalnej, należy wskazać, że porównywalność dwóch sytuacji trzeba oceniać w świetle ogółu cechujących je elementów, a także zasad i celów dziedziny, do której należy sporny akt (zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-176/09 Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-3727, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Trybunał orzekł już w tym względzie, że ochrona konsumentów, jakimi są widzowie, przed nadmierną reklamą stanowi podstawowy cel dyrektyw w sprawie wykonywania usług przez media audiowizualne (wyroki: z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06 Österreichischer Rundfunk, Zb.Orz. s. I-8817, pkt 27; z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-281/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11811, pkt 45).

18 Co się tyczy zasad i celów przepisów odnoszących się do czasu nadawania reklam telewizyjnych, określonych w dyrektywach w sprawie wykonywania usług przez media audiowizualne, Trybunał wskazał, że przepisy te zmierzają do ustanowienia zrównoważonej ochrony z jednej strony, interesów finansowych nadawców i reklamodawców, a z drugiej strony, interesów posiadaczy praw, tj. autorów i twórców oraz konsumentów, jakimi są widzowie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 W niniejszej sprawie, jak wskazała to rzecznik generalna w pkt 40 opinii, zrównoważona ochrona tych interesów przybiera zróżnicowaną postać w zależności od tego, czy nadawcy radiowi i telewizyjni nadają swoje programy odpłatnie, czy też nie.

20 Należy bowiem stwierdzić, że w zakresie przepisów odnoszących się do czasu nadawania reklam telewizyjnych interesy finansowe nadawców telewizji kodowanych różnią się od interesów nadawców telewizji niekodowanych. Ci pierwsi otrzymują od widzów opłaty abonamentowe, zaś ci drudzy nie korzystają z takiego bezpośredniego źródła finansowania i muszą finansować się albo pobierając opłaty za reklamy, albo przy pomocy innych źródeł.

21 Różnica ta zasadniczo może postawić nadawców telewizji kodowanych w sytuacji obiektywnie odmiennej ze względu na wpływ ekonomiczny przepisów odnoszących się do czasu nadawania reklam telewizyjnych na zasady ich finansowania.

22 Sytuacja widzów jest poza tym obiektywnie zróżnicowana w zależności od tego, czy korzystają oni z usług nadawców telewizji kodowanej, której są abonentami, czy też z usług nadawców telewizji niekodowanej. Abonenci ci bowiem pozostają w bezpośrednich stosunkach handlowych ze swoim nadawcą telewizyjnym i wnoszą opłatę za korzystanie z programów telewizyjnych.

23 Co za tym idzie, poszukując w dziedzinie reklamy telewizyjnej zrównoważonej ochrony interesów finansowych nadawców telewizyjnych oraz interesów widzów, prawodawca krajowy mógł, nie naruszając zasady równego traktowania, określić różniące się od siebie ograniczenia godzinowego czasu nadawania reklam w zależności od kodowanego lub niekodowanego charakteru emisji nadawców telewizyjnych.

24 Co się tyczy swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 56 TFUE, która jest jedyną swobodą podstawową, jaką należy rozpatrzyć w związku ze sporem zawisłym przed sądem odsyłającym, należy wskazać, że przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym mogą stanowić ograniczenie tej swobody. Niemniej jednak Trybunał orzekł już, że ochrona konsumentów przed nadmiarem reklam handlowych stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia swobody świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-6/98 ARD, Rec. s. I-7599, pkt 50). Wymagane jest jeszcze, by zastosowanie takiego ograniczenia było właściwe do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykraczało poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 października 2012 r. w sprawie C-498/10 X, pkt 36).

25 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 66 opinii, okoliczność, że godzinowe ograniczenia czasu nadawania reklam telewizyjnych są zróżnicowane w zależności od kodowanego lub niekodowanego charakteru emisji nadawców telewizyjnych, nie pozwala sama przez się na wyprowadzenie wniosku, że przepisy takie, jak te sporne w postępowaniu głównym, są nieproporcjonalne z perspektywy celu, jakim jest ochrona interesów widzów. To do sądu odsyłającego, dysponującego wszelkimi przesłankami w sprawie w postępowaniu głównym, należy zbadanie, czy wypełnione są warunki, o których mowa w poprzednim punkcie.

26 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 4 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zasadę równego traktowania i art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak te sporne w postępowaniu głównym, które dla nadawców telewizji kodowanej przewidują limity godzinowe czasu antenowego przeznaczonego na reklamy telewizyjne niższe od określonych dla nadawców telewizji niekodowanej, o ile zachowana zostaje zasada proporcjonalności, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie pytania drugiego

27 W drugim pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 11 karty sprzeciwia się przepisom krajowym takim, jak te sporne w postępowaniu głównym.

28 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy przepisy krajowe odnoszące się do czasu nadawania reklam telewizyjnych mogą naruszyć podstawową zasadę wolności wypowiedzi, a w szczególności wolność i pluralizm mediów w rozumieniu art. 11 ust. 2 karty, zważywszy na ewentualne, wywołane przez te przepisy krajowe, zakłócenia konkurencji między nadawcami telewizyjnymi.

29 Sąd ten wskazuje bowiem w tym względzie, że art. 38 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 177/2005 może powodować zakłócenie konkurencji i sprzyjać tworzeniu lub umocnieniu pozycji dominującej na rynku reklam telewizyjnych.

30 W tym zakresie należy przypomnieć, że konieczność dokonania pomocnej dla sądu krajowego wykładni prawa unijnego wymaga, aby ten dokładnie określił ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub, przynajmniej, aby wyjaśnił stan faktyczny, którego dotyczą te pytania (zob. wyroki: z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. s. I-393, pkt 6; z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie C-380/05 Centro Europa 7, Zb.Orz. s. I-349, pkt 57).

31 Wymogi te zachowują ważność w szczególności w dziedzinie konkurencji, która charakteryzuje się złożonymi sytuacjami faktycznymi i prawnymi (ww. wyroki: w sprawach połączonych Telemarsicabruzzo i in., pkt 7; w sprawie Centro Europa 7, pkt 58).

32 Jednakże w niniejszej sprawie postanowienie odsyłające ma istotne luki w zakresie informacji dotyczących w szczególności wyznaczenia rynku właściwego, obliczenia udziałów w rynku posiadanych przez różne przedsiębiorstwa działające na tym rynku oraz nadużycia pozycji dominującej, na które wskazał sąd odsyłający w swoim drugim pytaniu.

33 W konsekwencji drugie pytanie należy uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

34 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych), zasadę równego traktowania i art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że co do zasady nie sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak te sporne w postępowaniu głównym, które dla nadawców telewizji kodowanej przewidują limity godzinowe czasu antenowego przeznaczonego na reklamy telewizyjne niższe od określonych dla nadawców telewizji niekodowanej, o ile zachowana zostaje zasada proporcjonalności, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

Podpisy