Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 18. julija 2013 *

„Razširjanje televizijskih programov — Direktiva 2010/13/EU — Člena 4(1) in 23(1) — Oglaševalski vložki — Nacionalna zakonodaja, ki za izdajatelje plačljivih televizijskih programov predpisuje maksimalni programski čas za oglaševanje, ki je krajši od tistega, ki je določen za izdajatelje brezplačnih televizijskih programov — Enako obravnavanje — Svoboda opravljanja storitev“

V zadevi C-234/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italija) z odločbo z dne 7. marca 2012, ki je prispela na Sodišče 14. maja 2012, v postopku

Sky Italia srl

proti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

ob udeležbi

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, G. Arestis (poročevalec), J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev in J. L. da Cruz Vilaça, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. aprila 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Sky Italia srl L. Torchia in R. Mastroianni, odvetnika,

— za Reti Televisive Italiane (RTI) SpA G. M. Roberti, G. Rossi, I. Perego in M. Serpone, odvetniki,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, in S. Varone, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

— za Evropsko komisijo G. Conte in C. Vrignon, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. maja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(1) Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) (UL L 95, str. 1, in popravek L 263, str. 15), splošnega načela enakega obravnavanja, členov 49 PDEU, 56 PDEU in 63 PDEU ter člena 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Sky Italia srl (v nadaljevanju: Sky Italia) in Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorni organ za komunikacijske dejavnosti, v nadaljevanju: AGCOM), ker ji je slednji naložil globo zaradi kršitve nacionalnih predpisov s področja televizijskega oglaševanja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 41, 83 in 87 Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah je določeno:

„(41) Državam članicam bi moralo biti omogočeno, da na področjih, ki jih usklajuje ta direktiva, za ponudnike avdiovizualnih medijskih storitev v svoji pristojnosti uporabijo podrobnejša ali strožja pravila, pri tem pa zagotovijo, da so ta pravila v skladu s splošnimi načeli prava Unije. […]

[…]

(83) Za zagotavljanje popolne in pravilne zaščite interesov potrošnikov kot televizijskih gledalcev je nujno, da za televizijsko oglaševanje velja določeno število minimalnih pravil in norm ter da države članice ohranijo pravico, da določijo natančnejša ali strožja pravila ali da v določenih okoliščinah za izdajatelje televizijskih programov pod njihovo jurisdikcijo postavijo drugačne pogoje.

[…]

(87) Določi se 20-odstotna omejitev za televizijske oglaševalske vložke in za vložke televizijske prodaje na uro, ki se uporablja tudi za časovni pas, ki ima največjo gledanost. […]“

4 V členu 4(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah je določeno:

„Države članice lahko od ponudnikov medijskih storitev pod svojo pristojnostjo zahtevajo, da na področjih, ki jih zajema ta direktiva, ravnajo v skladu z natančnejšimi ali strožjimi pravili, če so ta pravila v skladu s pravom Unije.“

5 V skladu s členom 23(1) te direktive „[d]elež televizijskih oglaševalskih vložkov in vložkov televizijske prodaje ne sme preseči 20 % posamezne ure.“

Italijansko pravo

6 Zadevne določbe v zvezi z omejitvami oddajnega časa televizijskih oglasov so vsebovane v členu 38 zakonske uredbe št. 177 glede enotnega besedila o avdiovizualnih in radijskih medijskih storitvah (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici) z dne 31. julija 2005 (redni dodatek k GURI št. 208 z dne 7. septembra 2005), kakor je bila spremenjena in nadomeščena s členom 12 zakonske uredbe št. 44 z dne 15. marca 2010 o prenosu Direktive 2007/65/ES o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (GURI št. 73 z dne 29. marca 2010, str. 33, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 177/2005), na podlagi katere:

„1. Prenos oglaševalskih sporočil s strani imetnika koncesije za storitve javne radiodifuzije ne sme preseči 4 % tedenskega oddajnega časa in 12 % posamezne ure; morebitni presežek, ki pa ne sme biti višji od 2 % v eni uri, je treba izravnati v predhodni ali naslednji uri.

2. Prenos televizijskih oglaševalskih vložkov s strani izdajateljev brezplačnih televizijskih programov, tudi analognih, na nacionalni ravni, ki niso imetniki koncesije za storitve javne radiodifuzije, ne sme preseči 15 % dnevnega oddajnega časa in 18 % posamezne ure; morebitni presežek, ki pa ne sme biti višji od 2 % v eni uri, je treba izravnati v predhodni ali naslednji uri. […]

[…]

5. Prenos televizijskih oglaševalskih vložkov s strani izdajateljev plačljivih televizijskih programov, tudi analognih, ne sme preseči 16 % za leto 2010, 14 % za leto 2011 in od leta 2012 dalje 12 % posamezne ure; morebitni presežek, ki pa ne sme biti višji od 2 % v eni uri, je treba izravnati v predhodni ali naslednji uri.

[…]“

Dejansko stanje in vprašanja za predhodno odločanje

7 AGCOM je z odločbo z dne 13. septembra 2011 družbi Sky Italia zaradi kršitve člena 38(5) zakonske uredbe št. 177/2005 naložil sankcijo v znesku 10.329 EUR.

8 AGCOM je zlasti ugotovil, da je Sky Italia 5. marca 2011 na plačljivem televizijskem kanalu Sky Sport 1 med 21. in 22. uro prikazala 24 televizijskih oglaševalskih vložkov, ki so skupaj trajali 10 minut in 4 sekunde, kar je 16,78 % urnega oddajnega časa, zmanjšanega na 16,44 % po odbitku sekundarne slike. AGCOM je torej ugotovil, da je družba Sky Italia za dva odstotka presegla v tem časovnem obdobju najdaljši čas oddajanja, ki na podlagi nacionalnih predpisov velja za izdajatelje plačljivih televizijskih programov za televizijsko oglaševanje v obsegu 14 % posamezne ure.

9 Družba Sky Italia je zoper zadevno odločbo, ki jo je izdal AGCOM, pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio vložila ničnostno tožbo in v bistvu trdi, da je ta odločba nezakonita, ker je bila sprejeta na podlagi člena 38(5) zakonske uredbe št. 177/2005, ki je po njenem mnenju v nasprotju s pravom Unije.

10 Ker je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dvomilo, da je italijanska ureditev v skladu s pravom Unije, je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 4 Direktive [2010/13], splošno načelo enakosti in pravila [Pogodbe o DEU] glede prostega pretoka storitev, pravice do ustanavljanja in prostega pretoka kapitala razlagati tako, da nasprotujejo pravilu iz člena 38(5) zakonske uredbe št. 177/2005, ki predpisuje časovne omejitve oglaševalskega prostora, ki so za izdajatelje plačljivih televizijskih programov strožje od omejitev, določenih za brezplačne?

2. Ali člen 11 [Listine], razlagane ob upoštevanju člena 10 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [, podpisane v Rimu 4. novembra 1959,] ter sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, in še posebej načelo pluralnosti medijev nasprotujeta ureditvi iz člena 38(5) zakonske uredbe št. 177/2005, ki predpisuje časovne omejitve dovoljenega oglaševalskega prostora, ki dajejo manj prostora izdajateljem plačljivih televizijskih programov kot omejitve, določene za izdajatelje brezplačnih televizijskih programov, tako da se izkrivlja konkurenca in spodbuja nastajanje ali krepitev prevladujočih položajev na televizijskem oglaševalskem trgu?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

11 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, načelo enakega obravnavanja in temeljne svoboščine, zagotovljene na podlagi Pogodbe, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, ki predpisuje časovne omejitve televizijskega oglaševalskega prostora, ki so za izdajatelje plačljivih televizijskih programov strožje od omejitev, določenih za izdajatelje neplačniških televizijskih programov.

12 V tej zvezi je treba spomniti, da je na podlagi Direktive Sveta z dne 3. oktobra 1989 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju dejavnosti razširjanja televizijskih programov (89/552/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 224), katere spremenjena različica je bila kodificirana z Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah, Sodišče že presodilo, da ta direktiva ne usklajuje povsem pravil s področij, ki jih pokriva, ampak določa minimalne pogoje za televizijske programe, ki izvirajo iz Evropske unije in so namenjeni sprejemu znotraj Unije (glej sodbe z dne 9. februarja 1995 v zadevi Leclerc-Siplec, C-412/93, Recueil, str. I-179, točki 29 in 44; z dne 5. marca 2009 v zadevi UTECA, C-222/07, ZOdl., str. I-1407, točka 19, in z dne 22. septembra 2011 v združenih zadevah Mesopotamia Broadcast in Roj TV, C-244/10 in C-245/10, ZOdl., str. I-8777, točka 34).

13 Kot izhaja iz člena 4(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah ter iz njenih uvodnih izjav 41 in 83 lahko države članice za zagotavljanje popolne in pravilne zaščite interesov potrošnikov kot televizijskih gledalcev od ponudnikov medijskih storitev pod svojo pristojnostjo zahtevajo, da na področjih, ki jih zajema ta direktiva, ravnajo v skladu z natančnejšimi ali strožjimi pravili, če so ta pravila v skladu s pravom Unije, zlasti pa z njenimi splošnimi načeli.

14 Iz tega izhaja, da zato, ker člen 23(1) te direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah določa, da delež televizijskih oglaševalskih vložkov in vložkov televizijske prodaje ne sme preseči 20 % posamezne ure, na podlagi te določbe ni izključeno, da države članice nad tem pragom 20 % lahko določijo druge omejitve za predvajanje plačljivih televizijskih oglasov ali za prosti dostop izdajateljev televizijskih

programov, če so pravila, ki uvajajo te omejitve, v skladu s pravom Unije, zlasti pa z njegovimi splošnimi načeli, med katerimi je zlasti načelo enakega obravnavanja, ter temeljnimi svoboščinami, zagotovljenimi s Pogodbo.

15 Sodišče je v tej zvezi že presodilo, da je načelo enakega obravnavanja splošno načelo prava Unije, določeno v členih 20 in 21 Listine, ki zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej zlasti sodbo z dne 14. septembra 2010 v zadevi Akzo Nobel Chemicals in Akcros Chemicals proti Komisiji in drugim, C-550/07 P, ZOdl., str. I-8301, točki 54 in 55 in navedena sodna praksa).

16 Da bi ugotovili, ali so izdajatelji plačljivih televizijskih programov in izdajatelji brezplačnih televizijskih programov v primerljivem položaju, je treba značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost med drugim določiti in presojati ob upoštevanju vseh dejavnikov, ki jih opredeljujejo, ter načel in ciljev področja, na katero spada zadevna ureditev (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2011 v zadevi Luksemburg proti Parlamentu in Svetu, C-176/09, ZOdl., str. I-3727, točka 32 in navedena sodna praksa).

17 Sodišče je v tej zvezi že presodilo, da pomeni varstvo potrošnikov kot televizijskih gledalcev pred pretiranim oglaševanjem bistveni vidik ciljev direktiv s področja (sodbi z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Österreichischer Rundfunk, C-195/06, ZOdl., str. I-8817, točka 27, in z dne 24. novembra 2011 v zadevi Komisija proti Španiji, C-281/09, ZOdl., str. I-11811, točka 45).

18 V zvezi z načeli in cilji zadevnih pravil, ki se nanašajo na čas oddajanja televizijskih oglasov, ki jih določajo direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, je Sodišče navedlo, da je namen teh pravil vzpostaviti uravnoteženo varstvo finančnih interesov izdajateljev televizijskih programov in oglaševalcev na eni strani ter interesov imetnikov pravic, to je avtorjev in ustvarjalcev, in potrošnikov kot televizijskih gledalcev na drugi strani (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Španiji, točka 44 in navedena sodna praksa).

19 V tem primeru, kot je navedla tudi generalna pravobranilka v točki 40 sklepnih predlogov, se uravnoteženo varstvo teh interesov razlikuje glede na to, ali izdajatelji televizijskih programov slednje oddajajo plačniško.

20 Ugotoviti je treba, da so v zvezi s pravili, ki se nanašajo na oddajanje televizijskega oglaševanja, finančni interesi izdajateljev plačljivih televizijskih programov različni od interesov izdajateljev brezplačnih televizijskih programov. Medtem ko imajo prvi prihodke od naročnine gledalcev, drugi niso deležni tovrstnega neposrednega financiranja in se morajo financirati bodisi z zbiranjem prihodkov od televizijskega oglaševanja bodisi iz drugih virov.

21 Takšna razlika je načeloma verjetnost, da so izdajatelji plačljivih televizijskih programov v objektivno drugačnem položaju v smislu gospodarskega učinka pravil, ki se nanašajo na oddajanje televizijskega oglaševanja na njihovo financiranje.

22 Poleg tega je položaj gledalcev objektivno različen glede na to, ali uporabljajo storitve izdajatelja plačljivih televizijskih programov, katerega naročniki so, ali izdajateljev brezplačnega televizijskega programa. Dejansko imajo ti naročniki neposredno ekonomsko povezavo s svojim izdajateljem televizijskega programa in plačujejo za prejemanje televizijskega programa.

23 Iz tega izhaja, da je nacionalni zakonodajalec pri iskanju uravnotežene zaščite finančnih interesov izdajateljev televizijskega programa in interesov gledalcev na področju televizijskega oglaševanja lahko brez kršitve načela enakega obravnavanja določil različne omejitve časa razširjanja teh oglasov v funkciji tega, ali gre za izdajatelje plačljivih ali brezplačnih televizijskih programov.

24 Glede prostega zagotavljanja storitev, določenega v členu 56 PDEU, ki je edina temeljna svoboščina, ki jo je treba upoštevati glede na spor, v katerem odloča predložitveno sodišče, je treba navesti, da zadevna nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari lahko pomeni oviro tej svoboščini. Vendar je Sodišče že presodilo, da je zaščita potrošnikov pred prekomernim ekonomskim oglaševanjem nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko opraviči omejitve prostega pretoka storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 28. oktobra 1999 v zadevi ARD, C-6/98, Recueil, str. I-7599, točka 50). Poleg tega mora biti uporaba te omejitve primerna za zagotovitev uresničitve zadevnega cilja in ne sme preseči tega, kar je potrebno za dosego tega cilja (glej zlasti sodbo z dne 18. oktobra 2012 v zadevi X, C-498/10, točka 36).

25 Kot je navedla tudi generalna pravobranilka v točki 66 sklepnih predlogov, zgolj na podlagi okoliščine, da se omejitve oddajnega časa po urah televizijskega oglaševanja razlikujejo glede na to, ali gre za izdajatelje plačljivih ali drugih televizijskih programov, ni mogoče sklepati, da je ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nesorazmerna glede na cilj zaščite interesov gledalcev. Predložitveno sodišče, ki ima vse analitične podatke v zadevi v glavni stvari, mora preučiti, ali so izpolnjeni pogoji, navedeni v prejšnji točki te sodbe.

26 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1) Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, načelo enakega obravnavanja in člen 56 PDEU razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, ki predpisuje časovne omejitve televizijskega oglaševalskega prostora, ki so za izdajatelje plačljivih televizijskih programov strožje od omejitev, določenih za brezplačne, če je upoštevano načelo sorazmernosti, kar mora preučiti predložitveno sodišče.

Drugo vprašanje

27 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 11 Listine nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je v postopku v glavni stvari.

28 Predložitveno sodišče se v tem kontekstu sprašuje, ali nacionalna ureditev, ki je zadevna za čas razširjanja televizijskih oglasov, kot taka krši temeljno načelo svobode izražanja in zlasti svobodo in pluralnost medijev v smislu člena 11(2) Listine v zvezi z izkrivljanjem konkurence med izdajatelji televizijskih programov, ki bi ga morebiti povzročila ta nacionalna ureditev.

29 To sodišče v tej zvezi navaja, da člen 38(5) zakonske uredbe št. 177/2005 lahko povzroči izkrivljanje konkurence in spodbuja nastanek prevladujočega položaja na trgu televizijskega oglaševanja.

30 Glede tega je treba opozoriti, da potreba po razlagi prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da nacionalno sodišče opredeli dejanski in pravni okvir postavljenih vprašanj ali vsaj obrazloži okoliščine, na katerih temeljijo ta vprašanja (glej sodbi z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsicabruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6, in z dne 31. januarja 2008 v zadevi Centro Europa 7, C-380/05, ZOdl., str. I-349, točka 57).

31 Te zahteve prevladajo zlasti na področju konkurence, za katero so značilni kompleksni dejanski in pravni položaji (zgoraj navedeni sodbi Telemarsicabruzzo in drugi, točka 7, in Centro Europa 7, točka 58).

32 Vendar je v tem primeru odločba predložitvenega sodišča zelo pomanjkljiva glede informacij, ki se nanašajo zlasti na opredelitev zadevnega trga, izračun tržnih deležev, ki jih imajo različna podjetja, ki delujejo na tem trgu, in zlorabo prevladujočega položaja, na katero se sklicuje predložitveno sodišče v drugem vprašanju.

33 Zato je treba ugotoviti, da je drugo vprašanje nedopustno.

Stroški

34 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 4(1) Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah), načelo enakega obravnavanja in člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, ki predpisuje časovne omejitve televizijskega oglaševalskega prostora, ki so za izdajatelje plačljivih televizijskih programov strožje od omejitev, določenih za brezplačne, če je upoštevano načelo sorazmernosti, kar mora preučiti predložitveno sodišče.

Podpisi