HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

18 iulie 2013 *

„Difuzarea programelor de televiziune — Directiva 2010/13/UE — Articolul 4 alineatul (1) și articolul 23 alineatul (1) — Spoturi publicitare — Reglementare națională care prevede pentru stațiile de emisie cu plată un procent maxim de timp de emisie care poate fi consacrat publicității inferior celui prevăzut pentru stațiile de emisie cu acces liber — Egalitate de tratament — Libera prestare a serviciilor”

În cauza C-234/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), prin decizia din 7 martie 2012, primită de Curte la 14 mai 2012, în procedura

Sky Italia srl

împotriva

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

cu participarea:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnii G. Arestis (raportor), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev și J. L. da Cruz Vilaça, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 aprilie 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Sky Italia srl, de L. Torchia și de R. Mastroianni, avvocati;

— pentru Reti Televisive Italiane (RTI) SpA, de G. M. Roberti, de G. Rossi, de S. Previti, de I. Perego și de M. Serpone, avvocati;

* Limba de procedură: italiana.

— pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Varone, avvocato dello Stato;

— pentru Comisia Europeană, de G. Conte și de C. Vrignon, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 mai 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) (JO L 95, p. 1, rectificare în JO L 263, p. 15), a principiului general al egalității de tratament, a articolelor 49 TFUE, 56 TFUE și 63 TFUE, precum și a articolului 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Sky Italia srl (denumită în continuare „Sky Italia”), pe de o parte, și Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autoritatea de Supraveghere a Comunicațiilor, denumită în continuare „AGCOM”), pe de altă parte, cu privire la o decizie a acesteia din urmă prin care i-a aplicat o amendă pentru încălcarea legislației naționale în materie de difuzare de publicitate televizată.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Considerentele (41), (83) și (87) ale Directivei serviciilor mass-media audiovizuale prevăd:

„(41) Statele membre ar trebui să poată să aplice norme mai detaliate sau mai stricte în domeniile coordonate prin prezenta directivă în cazul furnizorilor de servicii mass-media aflați sub jurisdicția acestora, asigurându-se în același timp că normele respective sunt coerente cu principiile generale ale dreptului Uniunii. […]

[…]

(83) Pentru a asigura protecția completă și eficientă a intereselor consumatorilor în calitatea lor de public de televiziune, este esențial ca publicitatea prin televiziune să se conformeze unui set de reglementări și standarde minime și ca statele membre să își poată rezerva dreptul de a stabili reglementări mai detaliate sau mai stricte, iar în anumite împrejurări să stabilească condiții diferite pentru posturile de televiziune aflate sub jurisdicția lor.

[…]

(87) O limită de 20 % ar trebui prevăzută pentru spoturile publicitare și de teleshopping pe oră, care se aplică și în perioada de audiență maximă. […]”

4 Articolul 4 alineatul (1) din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale prevede:

„Statele membre își păstrează libertatea de a solicita furnizorilor de servicii mass-media aflați sub jurisdicția lor să respecte norme mai detaliate sau mai stricte în domeniile coordonate de prezenta directivă, cu condiția ca normele respective să fie conforme cu legislația Uniunii.”

5 Potrivit articolului 23 alineatul (1) din directiva menționată, „[p]roporția de spoturi publicitare televizate și spoturi de teleshopping dintr-un interval de o oră nu poate depăși 20 %”.

Dreptul italian

6 Dispozițiile referitoare la limitele timpului de difuzare a publicității televizate figurează la articolul 38 din Decretul legislativ nr. 177, Textul unic privind serviciile mass-media audiovizuale și radiofonice (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici) din 31 iulie 2005 (supliment ordinar la GURI nr. 208 din 7 septembrie 2005), cu modificările ulterioare, înlocuit prin articolul 12 din Decretul legislativ nr. 44 din 15 martie 2010 de transpunere a Directivei 2007/65/CE privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre cu privire la desfășurarea activităților de difuzare a programelor de televiziune (GURI nr. 73 din 29 martie 2010, p. 33, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 177/2005”), potrivit căruia:

„1. Difuzarea de mesaje publicitare de către concesionarul serviciului public general de radiodifuziune și de televiziune nu poate depăși 4 % din timpul săptămânal alocat programelor și 12 % din fiecare oră; eventuala depășire – care se va încadra, în orice caz, în limita de 2 % dintr-o oră – trebuie recuperată în ora precedentă sau în ora următoare.

2. Difuzarea de spoturi publicitare televizate de către posturile de emisie în formă necodată – inclusiv analogice – la nivel național, altele decât concesionarul serviciului public general de radiodifuziune și de televiziune, nu poate depăși 15 % din timpul zilnic alocat programelor și 18 % dintr-o anumită oră; eventuala depășire – care se va încadra, în orice caz, în limita de 2 % dintr-o oră – trebuie recuperată în ora precedentă sau în ora următoare. […]

[…]

5. Difuzarea de spoturi publicitare televizate de către posturile de emisie cu plată – inclusiv analogice – nu poate depăși 16 % în anul 2010, 14 % în anul 2011 și, începând cu anul 2012, 12 % dintr-o anumită oră; eventuala depășire – care se va încadra, în orice caz, în limita de 2 % dintr-o oră – trebuie recuperată în ora precedentă sau în ora următoare.

[…]”

Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

7 Prin decizia din 13 septembrie 2011, AGCOM a aplicat Sky Italia o sancțiune în cuantum de 10 329 de euro pentru încălcarea articolului 38 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 177/2005.

8 Mai precis, AGCOM a constatat că, la 5 martie 2011, între orele 21.00 și 22.00, canalul de televiziune cu plată Sky Sport 1, editat de Sky Italia, difuzase 24 de spoturi publicitare, pe o durată de 10 minute și 4 secunde, respectiv o proporție orară de 16,78 %, redusă la 16,44 % după scăderea imaginilor de separare. AGCOM a constatat, așadar, că, în acest interval orar, Sky Italia a depășit, dincolo de proporția de 2 %, care dă dreptul la o compensație în intervalele orare adiacente, limita orară pentru transmiterea de publicitate televizată de 14 % impusă de reglementarea națională stațiilor de emisie cu plată.

9 Sky Italia a atacat respectiva decizie adoptată de AGCOM la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio în vederea anulării, arătând, în esență, că era nelegală întrucât fusese adoptată în temeiul articolului 38 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 177/2005, care, în opinia sa, era contrar dreptului Uniunii.

10 Întrucât are îndoieli cu privire la compatibilitatea dispoziției naționale menționate cu dreptul Uniunii, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 4 din Directiva [2010/13], principiul general al egalității și dispozițiile din Tratatul [FUE] în materie de liberă circulație a serviciilor, de drept de stabilire și de liberă circulație a capitalurilor trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării de la articolul 38 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 177/2005, care prevede limite orare mai reduse ale timpului consacrat publicității pentru stațiile de emisie cu plată față de cele stabilite pentru stațiile de emisie în formă necodată?

2) Articolul 11 din [cartă], interpretat în lumina articolului 10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [semnată la Roma la 4 noiembrie 1950] și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și în special principiul pluralismului informației se opun reglementării de la articolul 38 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 177/2005, care prevede limite orare mai reduse ale timpului consacrat publicității pentru stațiile de emisie cu plată față de cele stabilite pentru stațiile de emisie în formă necodată, introducând o denaturare a concurenței și favorizând crearea sau consolidarea unor poziții dominante pe piața publicității televizate?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

11 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, principiul egalității de tratament și libertățile fundamentale garantate de tratat trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede limite orare ale timpului de emisie destinat publicității televizate mai scăzute pentru stațiile de emisie cu plată față de cele stabilite pentru stațiile de emisie cu acces liber.

12 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul Directivei 89/552/CEE a Consiliului din 3 octombrie 1989 privind coordonarea anumitor acte cu putere de lege și acte administrative ale statelor membre cu privire la desfășurarea activităților de difuzare a programelor de televiziune (JO L 298, p. 23, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 215), a cărei versiune modificată a fost codificată de Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, Curtea a statuat deja că o astfel de directivă nu realizează o armonizare completă a normelor din domeniile la care se aplică, ci instituie cerințe minime pentru programele difuzate din interiorul Uniunii Europene pentru a fi recepționate în interiorul acesteia (a se vedea Hotărârea din 9 februarie 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec., p. I-179, punctele 29 și 44, Hotărârea din 5 martie 2009, UTECA, C-222/07, Rep., p. I-1407, punctul 19, precum și Hotărârea din 22 septembrie 2011, Mesopotamia Broadcast și Roj TV, C-244/10 și C-245/10, Rep., p. I-8777, punctul 34).

13 Astfel cum reiese din articolul 4 alineatul (1) din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, precum și din considerentele (41) și (83) ale acesteia, pentru a asigura protecția completă și eficientă a intereselor consumatorilor în calitatea lor de public de televiziune, statele membre își păstrează libertatea de a solicita furnizorilor de servicii mass-media aflați sub jurisdicția lor să respecte norme

mai detaliate sau mai stricte și, în anumite cazuri, condiții diferite, în domeniile coordonate de această directivă, cu condiția ca normele respective să fie conforme cu legislația Uniunii și în special cu principiile sale generale.

14 În consecință, atunci când articolul 23 alineatul (1) din directiva menționată prevede că proporția de spoturi publicitare televizate și de spoturi de teleshopping dintr-un interval de o oră nu poate depăși 20 %, această dispoziție nu exclude ca, sub respectivul prag de 20 %, statele membre să impună diferite limite timpului de difuzare a publicității televizate în funcție de caracterul cu plată sau cu acces liber al stațiilor de emisie, cu condiția ca normele prin care sunt impuse aceste limite să fie conforme cu dreptul Uniunii și mai ales cu principiile sale generale, printre care figurează în special principiul egalității de tratament, precum și cu libertățile fundamentale garantate de tratat.

15 În această privință, Curtea a statuat deja că principiul egalității de tratament constituie un principiu general al dreptului Uniunii, consacrat la articolele 20 și 21 din cartă, care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (a se vedea în special Hotărârea din 14 septembrie 2010, Akzo Nobel Chemicals și Akcros Chemicals/Comisia și alții, C-550/07 P, Rep., p. I-8301, punctele 54 și 55, precum și jurisprudența citată).

16 Pentru a stabili dacă stațiile de emisie cu plată și cu acces liber se află într-o situație comparabilă, trebuie arătat că se apreciază caracterul comparabil a două situații diferite având în vedere toate elementele care le caracterizează, precum și principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2011, Luxemburg/Parlamentul European și Consiliul, C-176/09, Rep., p. I-3727, punctul 32 și jurisprudența citată).

17 În această privință, Curtea a statuat deja că protecția consumatorilor în calitatea lor de public de televiziune împotriva publicității excesive constituie un aspect esențial al obiectivului directivelor în materie de furnizare de servicii mass-media audiovizuale (Hotărârea din 18 octombrie 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Rep., p. I-8817, punctul 27, și Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania, C-281/09, Rep., p. I-11811, punctul 45).

18 În ceea ce privește principiile și obiectivele normelor privind timpul de difuzare a publicității televizate prevăzute de directivele în materie de furnizare de servicii mass-media audiovizuale, Curtea a arătat că astfel de norme urmăresc să stabilească o protecție echilibrată, pe de o parte, a intereselor financiare ale posturilor de emisie și ale persoanelor care își fac publicitate și, pe de altă parte, a intereselor titularilor de drepturi, respectiv autorii și creatorii, precum și ale consumatorilor în calitatea lor de public de televiziune (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 44 și jurisprudența citată).

19 În speță, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 40 din concluzii, protecția echilibrată a respectivelor interese diferă după cum stațiile de emisie își transmit programele, cu sau fără plată.

20 Astfel, trebuie să se constate că, în ceea ce privește normele privind timpul de difuzare a publicității televizate, interesele financiare ale stațiilor de emisie cu plată sunt diferite de cele ale stațiilor de emisie cu acces liber. În condițiile în care cele dintâi obțin venituri din abonamentele încheiate de telespectatori, cele din urmă nu beneficiază de o astfel de sursă directă de finanțare și trebuie să se finanțeze fie prin încasarea de venituri din publicitatea televizată, fie prin alte surse de finanțare.

21 O astfel de diferență este, în principiu, de natură să plaseze stațiile de emisie într-o situație diferită din punct de vedere obiectiv având în vedere incidența economică a normelor privind timpul de difuzare a publicității televizate asupra modalităților lor de finanțare.

22 În plus, situația telespectatorilor este diferită în mod obiectiv după cum utilizează serviciile unei stații de emisie cu plată, în calitate de abonați, sau ale unei stații de emisie cu acces liber. Astfel, respectivii abonați au un raport comercial direct cu stația lor de emisie și plătesc un preț pentru a beneficia de programele de televiziune.

23 În consecință, în căutarea unei protecții echilibrate a intereselor financiare ale stațiilor de emisie și a intereselor telespectatorilor în domeniul publicității televizate, legiuitorul național a putut, fără a încălca principiul egalității de tratament, să stabilească limite diferite ale timpului de difuzare orară a acestei publicități în funcție de caracterul cu plată sau gratuit al stațiilor de emisie.

24 În ceea ce privește libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE, care este singura libertate fundamentală la care trebuie să se facă referire în litigiul cu care este sesizată instanța de trimitere, este necesar să se arate că reglementarea națională în discuție în litigiul principal poate constitui o restricție adusă acestei libertăți. Cu toate acestea, Curtea a statuat deja că protecția consumatorilor împotriva exceselor publicității comerciale constituie un motiv imperativ de interes general care poate justifica restricții ale liberei prestări a serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 octombrie 1999, ARD, C-6/98, Rec., p. I-7599, punctul 50). Se impune de asemenea ca aplicarea unei astfel de restricții să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea în special Hotărârea din 18 octombrie 2012, X, C-498/10, punctul 36).

25 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 66 din concluzii, simpla împrejurare că timpul maxim de emisie consacrat publicității televizate într-o oră este diferit după cum este vorba despre stații de emisie cu plată sau cu acces liber nu permite să se concluzioneze că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal este disproporționată în raport cu obiectivul de protecție a intereselor telespectatorilor. Revine instanței de trimitere, care dispune de toate elementele de analiză în cauza principală, să verifice dacă sunt îndeplinite condițiile menționate la punctul anterior din prezenta hotărâre.

26 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 4 alineatul (1) din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, principiul egalității de tratament și articolul 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede limite orare ale timpului de emisie consacrat publicității televizate mai scăzute pentru stațiile de emisie cu plată decât cele stabilite pentru stațiile de emisie cu acces liber, cu condiția ca principiul proporționalității să fie respectat, ceea ce revine instanței de trimitere să verifice.

Cu privire la a doua întrebare

27 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 11 din cartă se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal.

28 În acest context, instanța de trimitere ridică întrebarea dacă reglementarea națională privind timpul de difuzare a publicității televizate este de natură să încalce principiul fundamental al libertății de expresie și în special libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă, în sensul articolului 11 alineatul (2) din cartă, dată fiind denaturarea concurenței între stațiile de emisie cauzată eventual de reglementarea națională respectivă.

29 Astfel, instanța menționată arată în această privință că articolul 38 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 177/2005 poate introduce o denaturare a concurenței și poate favoriza crearea sau consolidarea unor poziții dominante pe piața publicității televizate.

30 În această privință, trebuie amintit că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să îi fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (a se vedea Hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții, C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 6, și Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rep., p. I-349, punctul 57).

31 Aceste cerințe sunt valabile în special în domeniul concurenței, care se caracterizează prin situații de fapt și de drept complexe (Hotărârile Telemarsicabruzzo și alții, punctul 7, și Centro Europa 7, punctul 58, citate anterior).

32 Cu toate acestea, în speță, decizia de trimitere este foarte lacunară în ceea ce privește informațiile referitoare, printre altele, la definirea pieței relevante, la calculul cotelor de piață deținute de diferitele întreprinderi care operează pe piața respectivă și la abuzul de poziție dominantă menționat de instanța de trimitere în cea de a doua întrebare.

33 În consecință, este necesar să se considere că a doua întrebare este inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară:

Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva servicii mass-media audiovizuale), principiul egalității de tratament și articolul 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede limite orare ale timpului de emisie consacrat publicității televizate mai scăzute pentru stațiile de emisie cu plată decât cele stabilite pentru stațiile de emisie cu acces liber, cu condiția ca principiul proporționalității să fie respectat, ceea ce revine instanței de trimitere să verifice.

Semnături