Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

18. srpnja 2013.*

„Televizijsko emitiranje – Direktiva 2010/13/EU – Članak 4. stavak 1. i članak 23. stavak 1. – Reklamni spotovi – Nacionalni propis koji za televizijske kuće koje naplaćuju program predviđa manji maksimalni vremenski udio emitiranja koji se može posvetiti oglašavanju od udjela predviđenog za televizijske kuće koje ne naplaćuju program – Jednako postupanje – Slobodno pružanje usluga“

U predmetu C-234/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italija) odlukom od 7. ožujka 2012., koju je Sud zaprimio 14. svibnja 2012., u postupku

Sky Italia srl

protiv

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

uz sudjelovanje:

Reti Televisive Italiane (RTI) SpA,

Maria Iaccarino,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, G. Arestis (izvjestitelj), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. travnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Sky Italia srl, L. Torchia i R. Mastroianni, *avvocati*,

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

* Jezik postupka: talijanski

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Varonea, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, G. Conte i C. Vrignon, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. svibnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (SL L 95, str. 1. i ispravak SL L 263, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 160.), općeg načela jednakog postupanja, članaka 49., 56. i 63. UFEU-a, kao i članka 11. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između Sky Italia srl (u daljnjem tekstu: Sky Italia) i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (nadzorno tijelo za komunikacije, u daljnjem tekstu: AGCOM) o odluci AGCOM-a kojom je Sky Italiji naložio plaćanje novčane kazne zbog povrede nacionalnog zakonodavstva iz područja emitiranja televizijskih oglasa.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 41., 83. i 87. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama navode:

„(41) Države članice trebale bi moći primijeniti detaljnija ili stroža pravila u područjima usklađenim s ovom Direktivom na pružatelje medijskih usluga pod svojom nadležnosti, osiguravajući pritom da su ta pravila dosljedna općim načelima prava Unije. [...]

[...]

(83) Kako bi se osiguralo da su interesi potrošača kao televizijskih gledatelja u cijelosti i ispravno zaštićeni, nužno je da televizijsko oglašavanje podliježe određenom broju minimalnih pravila i standarda i da države članice zadrže pravo na određivanje detaljnijih ili strožih pravila i u pojedinim okolnostima utvrde različite uvjete za televizijske kuće u svojoj nadležnosti.

[...]

(87) Trebalo bi utvrditi ograničenje od 20 % kratkih TV reklama za oglašavanje i kratkih TV reklama za teletrgovinu po satu, koje se primjenjuje i u vrijeme najveće gledanosti. [...]”

4 Članak 4. stavak 1. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama određuje:

„Države članice mogu zahtijevati od pružatelja medijskih usluga u svojoj nadležnosti usklađenost s iscrpnijim ili strožim pravilima u područjima koja usklađuje ova Direktiva pod uvjetom da su ta pravila u skladu s pravom Unije.”

5 Prema članku 23. stavku 1. navedene direktive „Udio kratkih TV reklama za televizijsko oglašavanje i teletrgovinu u određenom satu ne prelazi 20 %.”

Talijansko pravo

6 Odredbe koje se odnose na ograničenja vremena emitiranja televizijskih oglasa nalaze se u članku 38. Zakonske uredbe br. 177 o jedinstvenom tekstu o audiovizualnim i radijskim medijskim uslugama (decreto legislativo n. 177 – Testo unico dei Servizi di Media audiovisivi e radiofonici) od 31. srpnja 2005. (redovni dodatak za GURI br. 208, od 7. rujna 2005.), kako je izmijenjena i zamijenjena člankom 12. Zakonske uredbe br. 44 od 15. ožujka 2010. o prenošenju Direktive 2007/65/EZ o usklađivanju određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama u odnosu na obavljanje djelatnosti televizijskog emitiranja (GURI br. 73, 29. ožujka 2010., str. 33., u daljnjem tekstu: Zakonska uredba br. 177/2005), koji određuje sljedeće:

„1. Trajanje oglasa koje emitiraju koncesionari javne usluge radiotelevizije ne može prijeći 4 % tjednog trajanja programa, ni 12 % u svakom satu; svako eventualno prekoračenje – koje, u svakom slučaju, ne može prijeći 2 % u jednom satu – mora se kompenzirati u prethodnom ili sljedećem satu.

2. Trajanje kratkih TV reklama koje emitiraju televizijske kuće koje ne naplaćuju program – uključujući analogno – na nacionalnoj razini, osim koncesionara javne usluge radiotelevizije, ne može prekoračiti 15 % dnevnog trajanja programa, ni 18 % u svakom satu; svako eventualno prekoračenje – koje, u svakom slučaju, ne može prijeći 2 % u jednom satu – mora se kompenzirati u prethodnom ili sljedećem satu. […]

[…]

5. Trajanje kratkih TV reklama koje emitiraju televizijske kuće koje naplaćuju program – uključujući analogno – ne može prijeći 16 % za 2010. godinu, 14 % za 2011. godinu i od 2012. godine 12 % u svakom satu; svako eventualno prekoračenje – koje, u svakom slučaju, ne može prijeći 2 % u jednom satu – mora se kompenzirati u prethodnom ili sljedećem satu.

[…]”

Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

7 Odlukom od 13. rujna 2011. AGCOM je naložio Sky Italiji plaćanje kazne u iznosu od 10.329 eura zbog povrede članka 38. stavka 5. Zakonske uredbe br. 177/2005.

8 AGCOM je, među ostalim, utvrdio da je 5. ožujka 2011. u razdoblju od 21 do 22 sata naplatni televizijski kanal Sky Sport 1, kojim upravlja Sky Italia, emitirao 24 kratke TV reklame u trajanju od 10 minuta i 4 sekunde, tj. udio u jednom satu od 16,78 %, smanjen na 16,44 % nakon odbitka slika prijelaza. AGCOM je stoga zaključio da je u tom vremenskom razdoblju Sky Italia prekoračio za više od 2 % vremensko ograničenje oglašavanja prema nacionalnom propisu od 14 % po satu emitiranja za televizijske kuće koje naplaćuju program, a što obvezuje na kompenzaciju u prethodnom ili sljedećem satu.

9 Sky Italia je od Tribunale amministrativo regionale per il Lazio zatražio poništenje navedene odluke, ističući u biti da je bila nezakonita jer je donesena na temelju članka 38. stavka 5. Zakonske uredbe br. 177/2005 koja je, prema njegovom mišljenju, protivna pravu Unije.

10 Zbog dvojbi o sukladnosti navedenog nacionalnog propisa s pravom Unije, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. Direktive [2010/13], opće načelo jednakog postupanja i odredbe [UFEU-a] o slobodi pružanja usluga, pravu poslovnog nastana i slobodi kretanja kapitala tumačiti tako da zabranjuju odredbu članka 38. stavka 5. Zakonske uredbe br. 177/2005, koja za televizijske kuće koje naplaćuju program za vrijeme emitiranja posvećenog oglašavanju predviđa manja ograničenja po satu od onih utvrđenih za televizijske kuće koje ne naplaćuju program?

2. Zabranjuju li članak 11. [Povelje], tumačen u svjetlu članka 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisane u Rimu 4. studenog 1950.] i sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i, posebno, načelo pluralizma informacija, odredbu poput one u članku 38. stavku 5. Zakonske uredbe br. 177/2005, koja predviđa manja vremenska ograničenja emitiranja posvećenog oglašavanju za televizijske kuće koje naplaćuju program od onih određenih za televizijske kuće koje ne naplaćuju program, što dovodi do poremećaja tržišnog natjecanja i potiče stvaranje ili jačanje vladajućih položaja na tržištu televizijskog oglašavanja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

11 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita, treba li članak 4. stavak 1. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, kao i načelo jednakog postupanja i temeljnih sloboda zajamčeno Ugovorom, tumačiti tako da zabranjuju nacionalni propis, kao onaj u glavnom postupku, koji za televizijske kuće koje naplaćuju program za vrijeme emitiranja posvećenog oglašavanju predviđa manja ograničenja po satu od onih utvrđenih za televizijske kuće koje ne naplaćuju program.

12 U tom pogledu treba podsjetiti da je na temelju Direktive Vijeća 89/552/EEZ od 3. listopada 1989. o usklađivanju određenih odredaba utemeljenih zakonom, uredbom ili upravnim aktom u državama članicama u vezi s pružanjem audiovizualnih medijskih usluga (SL L 298. str. 23.), čija je izmijenjena verzija kodificirana Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama, Sud već presudio da takva direktiva ne usklađuje u potpunosti pravila iz područja na koja se primjenjuje, nego da propisuje minimalne odredbe za emisije koje potječu iz Europske unije i koje su namijenjene za prijam unutar Unije (vidjeti presude od 9. veljače 1995., Leclerc-Siplec, C-412/93, Zb., str. I-179., točke 29. i 44.; od 5. ožujka 2009., UTECA C-222/07, Zb., str. I-1407., točka 19., kao i od 22. rujna 2011., Mesopotamia Broadcast i Roj TV, C-244/10 i C-245/10, Zb., str. I-8777., točka 34.).

13 Kao što proizlazi iz članka 4. stavka 1. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, kao i njezinih uvodnih izjava 41. i 83., radi potpunog i prikladnog osiguranja zaštite interesa potrošača kao televizijskih gledatelja, države članice imaju mogućnost, u pogledu pružatelja medijskih usluga koji potpadaju pod njihovu nadležnost, predvidjeti detaljnija ili stroža pravila i, u određenim slučajevima, drukčije uvjete, u područjima obuhvaćenim tom direktivom, pod uvjetom da su ta pravila u skladu s pravom Unije i, osobito, s njezinim općim načelima.

14 Slijedi da, iako članak 23. stavak 1. navedene direktive predviđa da vremenski udio emitiranja kratkih TV reklama za televizijsko oglašavanje i teletrgovinu u određenom satu ne može prijeći 20 %, ta odredba ne isključuje da, iznad tog praga od 20 %, države članice uvedu različita vremenska ograničenja emitiranja televizijskih oglasa ovisno o svojstvu naplatnosti ili besplatnosti programa televizijskih kuća, pod uvjetom da su pravila koja nameću ta ograničenja u skladu s pravom Unije i, osobito, s njezinim općim načelima, među kojima osobito načelo jednakog postupanja, kao i u skladu s temeljnim slobodama zajamčenim Ugovorom.

15 U tom je pogledu Sud već presudio da načelo jednakog postupanja predstavlja opće pravno načelo Unije, potvrđeno člancima 20. i 21. Povelje, koje zabranjuje različito postupanje s usporedivim situacijama i jednako postupanje s različitim situacijama, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti, osobito, presudu od 14. rujna 2010., Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals protiv Komisije i dr., C-550/07 P, Zb., str. 8301., točke 54. i 55., kao i navedenu sudsku praksu).

16 Radi utvrđivanja nalaze li se televizijske kuće koje naplaćuju program i one koje ga ne naplaćuju u usporedivoj situaciji, treba istaknuti da se svojstvo usporedivosti dviju različitih situacija ocjenjuje s obzirom na sve elemente koji ih obilježavaju kao i na načela i ciljeve iz područja iz kojeg proizlazi predmetni akt (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. svibnja 2011., Luxembourg/Parlament i Vijeće, C-176/09, Zb., str. I-3727., točka 32. i navedenu sudsku praksu).

17 U tom pogledu, Sud je već presudio da zaštita potrošača kao televizijskih gledatelja od pretjeranog oglašavanja predstavlja bitan aspekt cilja direktiva iz područja pružanja audiovizualnih medijskih usluga (presuda od 18. listopada 2007., Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Zb., str. I-8817., točka 27., i od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska, C-281/09, još neobjavljena u Zborniku, točka 45.).

18 U odnosu na načela i ciljeve pravilâ o vremenu emitiranja televizijskih oglasa koja određuju direktive iz područja pružanja usluga audiovizualnih medijskih usluga, Sud je istaknuo da takva pravila imaju za cilj uspostavu uravnotežene zaštite, s jedne strane, financijskih interesa televizijskih kuća i oglašivača i, s druge strane, interesa imatelja prava, tj. autora i stvaratelja, kao i potrošača kao televizijskih gledatelja (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/Španjolska, gore navedena, točka 44. i navedenu sudsku praksu).

19 U predmetnom slučaju, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 40. svojeg mišljenja, uravnotežena zaštita navedenih interesa razlikuje se s obzirom na to naplaćuju li televizijske kuće program ili ne.

20 Naime, treba zaključiti, u pogledu pravila o vremenu emitiranja televizijskih oglasa, da su financijski interesi televizijskih kuća koje naplaćuju program različit od televizijskih kuća koje ne naplaćuju program. Dok prve imaju prihode od pretplaćenih televizijskih gledatelja, potonje nemaju takav izravan izvor financiranja i moraju se financirati ili prihodima od televizijskog oglašavanja ili drugim izvorima financiranja.

21 Ta je razlika, u načelu, takva da televizijske kuće koje naplaćuju program stavlja u objektivno drukčiju situaciju s obzirom na ekonomski učinak pravila o vremenu emitiranja televizijskih oglasa na njihove načine financiranja.

22 Pored toga, položaj televizijskih gledatelja objektivno je različit s obzirom na to koriste li usluge televizijske kuće koja naplaćuje program, pri čemu imaju svojstvo njezinog pretplatnika, ili usluge televizijske kuće koja ne naplaćuje program. Naime, navedeni pretplatnici održavaju izravnu komercijalnu vezu sa svojom televizijskom kućom i plaćaju naknadu za primanje televizijskog programa.

23 Slijedi da je u potrazi za uravnoteženom zaštitom financijskih interesa televizijskih kuća i interesa televizijskih gledatelja u području televizijskog oglašavanja nacionalni zakonodavac mogao, bez povrede načela jednakog postupanja, odrediti različita vremenska ograničenja po satu emitiranja tih oglasa ovisno o svojstvu naplatnosti ili besplatnosti programa televizijskih kuća.

24 U pogledu slobodnog pružanja usluga predviđenog u članku 56. UFEU-a, što je jedina temeljna sloboda koja može doći u obzir u sporu zbog kojeg je pokrenut postupak pred sudom koji je uputio zahtjev, treba istaknuti da nacionalni propis u predmetnom slučaju može predstavljati ograničenje te slobode. Međutim, Sud je već presudio da zaštita potrošača od prekomjernog komercijalnog oglašavanja predstavlja važan razlog u općem interesu koji može opravdati ograničenja slobodnog pružanja usluga (vidjeti, osobito, presudu od 28. listopada 1999., ARD, C-6/98, Zb., str. I-7599., točka 50.). Pored toga,

primjena takvog ograničenja treba biti prikladna za osiguranje ostvarenja postavljenog cilja i ne nadilaziti ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti, osobito, presudu od 18. listopada 2012., X, C-489/10, točka 36.).

25 Kao što je i nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 66. svojeg mišljenja, sâma činjenica da su vremenska ograničenja po satu emitiranja televizijskih oglasa različita ovisno o svojstvu naplatnosti ili besplatnosti programa televizijskih kuća ne dopušta zaključak da je propis kao onaj u glavnom postupku neproporcionalan s obzirom na cilj zašite interesa televizijskih gledatelja. Sud koji je uputio zahtjev, a koji raspolaže svim elementima za analizu u glavnom postupku, je taj koji treba provjeriti jesu li uvjeti navedeni u prethodnoj točki ispunjeni.

26 Slijedom toga, na prvo pitanje treba odgovoriti da članak 4. stavak 1. Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, kao i načelo jednakog postupanja i članak 56. UFEU-a treba tumačiti tako da ne zabranjuju, u načelu, nacionalni propis, kao onaj u glavnom postupku, koji predviđa manja vremenska ograničenja po satu za emitiranje posvećeno televizijskom oglašavanju za televizijske kuće koje naplaćuju program od onih utvrđenih za televizijske kuće koje ne naplaćuju program, pod uvjetom da se poštuje načelo proporcionalnosti, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Drugo pitanje

27 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita zabranjuje li članak 11. Povelje nacionalni propis kao onaj u glavnom postupku.

28 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev pita je li nacionalni propis o vremenu emitiranja televizijskih oglasa takve naravi da povređuje temeljno načelo slobode izražavanja, i osobito, slobodu i pluralizam medija, u smislu članka 11. stavka 2. Povelje, s obzirom na poremećaj tržišnog natjecanja između televizijskih kuća koji bi eventualno bio uzrokovan navedenim nacionalnim propisom.

29 Naime, navedeni sud u tom pogledu ističe da članak 38. stavak 5. Zakonske uredbe br. 177/2005 može dovesti do poremećaja tržišnog natjecanja i potaknuti stvaranje ili jačanje vladajućih položaja na tržištu televizijskih oglasa.

30 U tom pogledu treba podsjetiti da potreba za dolaskom do tumačenja prava Unije koje je korisno za nacionalni sud zahtijeva od tog suda definiranje činjeničnog i pravnog okvira u koji se uklapaju pitanja koja postavlja ili barem objašnjavanje činjeničnih okolnosti na kojima se temelje ta pitanja (vidjeti presude od 26. siječnja 1993., Telemarsicabruzzo i dr., C-320/90 do C-322/90, Zb., str. I-393., točka 6., kao i od 31. siječnja 2008., Centro Europa 7, C-380/05, Zb., str. I-349., točka 57.).

31 Ti zahtjevi posebno vrijede u području tržišnog natjecanja koje obilježavaju složene činjenične i pravne situacije (gore navedene presude Telemarsicabruzzo i dr., točka 7., kao i Centro Europa 7, točka 58.).

32 Međutim, u predmetnom slučaju odluka o upućivanju zahtjeva je manjkava u pogledu podataka o, među ostalim, definiciji relevantnog tržišta, izračunu tržišnih udjela različitih poduzeća na tom tržištu i zlouporabi vladajućeg položaja koje sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem drugom pitanju.

33 Slijedom toga treba zaključiti da je drugo pitanje nedopušteno.

Troškovi

34 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 4. stavak 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) kao i načelo jednakog postupanja i članak 56. UFEU-a trebaju se tumačiti na način da ne zabranjuju, u načelu, nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, koji predviđa manja vremenska ograničenja po satu za emitiranje posvećeno televizijskom oglašavanju za televizijske kuće koje naplaćuju program od onih utvrđenih za televizijske kuće koje ne naplaćuju program, pod uvjetom da se poštuje načelo proporcionalnosti, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Potpisi