



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

26. juni 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2010/13/EU – udbydere af audiovisuelle medietjenester – national lovgivning, der foreskriver respekt for den menneskelige værdighed og forbyder udsendelse af kvalitativt nedværdigende indhold – princippet om overensstemmende fortolkning af national lovgivning – grænser – princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel – retssikkerhedsprincippet«

I de forenede sager C-555/23 og C-556/23,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulío tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland) ved afgørelse af 2. august 2023, indgået til Domstolen den 4. september 2023, i sagerne

Makeleio E.P.E. (C-555/23),

Zougla G.R. A.E. (C-556/23)

mod

Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR)

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), og dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer og B. Smulders,

generaladvokat: T. Čapeta,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. oktober 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Makeleio EPE ved dikigoros S. Charalampous,

* Processprog: græsk..

- Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR) ved Z. Chatzipavlou og A. Dimitrakopoulou, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved Z. Chatzipavlou, K. Konsta, M. Tassopoulou og D. Tsagkaraki, som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved F.-L. Göransson, J. Olsson, A. Runeskjöld og H. Shev, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved O. Gariazzo, L. Malferrari, G. Meessen og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. januar 2025, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels 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 2010, L 95, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 (EUT 2018, L 303, s. 69) (herefter »direktiv 2010/13«), dels artikel 20 og 21 samt artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side henholdsvis Makeleio E.P.E., i sag C-555/23, og Zougla G.R. A.E. (herefter »Zougla«), i sag C-556/23 og på den anden side Ethniko Symvoulío Radiotileorasis (ESR) (det nationale radio- og TV-råd, Grækenland) vedrørende lovligheden af to afgørelser, hvorved disse selskaber pålægges en administrativ bøde for udsendelse af kvalitativt nedværdigende indhold og for overtrædelse af forpligtelsen til at respektere værdien af den menneskelige værdighed (herefter »de i hovedsagerne omhandlede afgørelser«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2010/13

3 11., 18., 21., 38., 41., 59., 83. og 104. betragtning til direktiv 2010/13 er sålydende:

»(11) For at undgå konkurrenceforvridning, forbedre retssikkerheden, bidrage til gennemførelsen af det indre marked og lette etableringen af et fælles område for information er det nødvendigt mindst at indføre et sæt fælles grundregler for alle audiovisuelle medietjenester, såvel fjernsynsudsendelser (dvs. lineære audiovisuelle medietjenester) som on-demand tjenester (dvs. ikke-lineære audiovisuelle medietjenester).

[...]

(18) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) [(EFT 2002, L 108, s. 33)] berører ifølge dets artikel 1, stk. 3, ikke foranstaltninger, der er truffet på EU-plan eller nationalt plan for at forfølge mål af almen interesse, navnlig for så vidt angår regulering af indhold og politikken på det audiovisuelle område.

[...]

(21) Med henblik på dette direktiv bør definitionen af en audiovisuel medietjeneste kun dække audiovisuelle medietjenester, hvad enten de er fjernsynsudsendelser eller on-demandbaserede, der er massemedier, dvs. som er bestemt for og vil kunne have en klar indvirkning på en betydelig del af offentligheden. Definitionen bør kun omfatte tjenester, der falder inden for definitionen af tjenesteydelser i [EUF-]traktaten [...], og bør således omfatte enhver form for økonomisk virksomhed, herunder udøvet af public service-foretagender, men ikke virksomhed, der overvejende er af ikke-økonomisk art, og som ikke konkurrerer med [TV]-spredning, som f.eks. private websteder og tjenester, der består i at udbyde eller distribuere audiovisuelt indhold, skabt af private brugere til deling eller udveksling inden for interessegrupper.

[...]

(38) Den teknologiske udvikling, især inden for digitale satellitprogrammer, betyder, at der bør anlægges subsidiære kriterier for at sikre, at reguleringen bliver hensigtsmæssig og gennemføres effektivt, og for at give aktørerne faktisk magt over indholdet af audiovisuelle tjenester.

[...]

(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. [...] Begrebet »bestemmelser vedrørende offentlighedens

interesse« er udviklet af Domstolen i dens retspraksis vedrørende artikel 43 [EF] og 49 [EF] (nu artikel 49 [TEUF] og 56 [TEUF]) og omfatter bl.a. bestemmelser om forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af mindreårige og kulturpolitik. Den medlemsstat, der anmoder om samarbejde, bør sikre, at de særlige nationale bestemmelser er objektivt nødvendige, at de anvendes på en ikke-diskriminerende måde og at de ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at nå disse resultater.

[...]

- (59) Tilstedeværelsen af skadeligt indhold i de audiovisuelle medietjenester giver anledning til bekymring hos lovgiverne, medieindustrien og forældre. Der vil også komme nye udfordringer, især i forbindelse med nye platforme og produkter. Regler, der beskytter mindreåriges fysiske, mentale og moralske udvikling såvel som den menneskelige værdighed i alle audiovisuelle medietjenester, herunder audiovisuel kommerciel kommunikation, er derfor nødvendige.

[...]

- (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-spredningsforetagender, der henhører under deres myndighed.

[...]

- (104) Målene for dette direktiv, nemlig at skabe et område uden indre grænser for audiovisuelle medietjenester og samtidig sikre en høj grad af beskyttelse af almene hensyn, især beskyttelse af mindreårige og den menneskelige værdighed, samt fremme af handicappedes rettigheder, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af direktivets omfang og virkninger bedre nås på EU-plan. Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

4 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2010/13 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »audiovisuel medietjeneste«:

- i) en tjeneste som defineret i artikel 56 [TEUF] og 57 [TEUF], hvor hovedformålet med tjenesten eller en del af den, der kan adskilles herfra, er under en medietjenesteudbyders redaktionelle ansvar at udbyde informerende, underholdende eller oplysende programmer til offentligheden via elektroniske kommunikationsnet som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv [2002/21]; sådanne audiovisuelle medietjenester er enten fjernsynsudsendelser som defineret i litra e) i nærværende stykke eller on-demand audiovisuelle medietjenester som defineret i litra g) i nærværende stykke.

II) audiovisuel kommerciel kommunikation.

[...]

b) »program«: et sæt levende billeder med eller uden lyd, der udgør en individuel del, uanset dens længde, inden for en programflade eller et katalog udarbejdet af en medietjenesteudbyder, herunder film af spillefilmslængde, videoklip, sportsbegivenheder, sitcom-serier, dokumentarprogrammer, børneprogrammer og TV-drama

[...]

c) »redaktionelt ansvar«: udøvelse af effektiv kontrol over både udvælgelsen af programmer og deres tilrettelæggelse, enten i en kronologisk programflade, såfremt der er tale om fjernsynsudsendelser, eller i et katalog, såfremt der er tale om on-demand audiovisuelle medietjenester. Redaktionelt ansvar indebærer ikke nødvendigvis et juridisk ansvar i henhold til national lovgivning med hensyn til indholdet eller de udbudte tjenester

d) »medietjenesteudbyder«: den fysiske eller juridiske person, der har det redaktionelle ansvar for valget af audiovisuelt indhold i den audiovisuelle medietjeneste og bestemmer, hvordan det tilrettelægges

[...]

e) »[TV]-spredning« eller »fjernsynsudsendelser« ([dvs.] en lineær audiovisuel medietjeneste): en audiovisuel medietjeneste, der udbydes af en medietjenesteudbyder med henblik på samtidig modtagelse af programmer på basis af en programflade

[...]

g) »on-demand audiovisuel medietjeneste« ([dvs.] en ikke-lineær audiovisuel medietjeneste): en audiovisuel medietjeneste, der udbydes af en medietjenesteudbyder med henblik på modtagelse af programmer på et brugervalgt tidspunkt og på den enkelte brugers anmodning på grundlag af et programkatalog udvalgt af medietjenesteudbyderen

[...]«

5 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2010/13 bestemmer:

»Hver medlemsstat sikrer, at alle audiovisuelle medietjenester, der udsendes af medietjenesteudbydere under dens jurisdiktion, overholder de retsregler, der gælder for audiovisuelle medietjenester bestemt for offentligheden i denne medlemsstat.«

6 Dette direktivs artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan kræve, at medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion overholder mere detaljerede eller strengere bestemmelser på de områder, der er samordnet ved dette direktiv, forudsat at disse bestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten.«

7 Nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af medlemsstaternes forpligtelse til at respektere og beskytte den menneskelige værdighed, sikrer medlemsstaterne med passende midler, at audiovisuelle medietjenester leveret af medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion ikke på nogen måde:

- a) tilskynder til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en gruppe af nogen af de grunde, der er omhandlet i artikel 21 i chartret
- b) indeholder en offentlig opfordring til at begå en terrorhandling som fastsat i artikel 5 i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv (EU) 2017/541 [af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/JAI og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/JAI (EUT 2017, L 88, s. 6)].«

8 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2010/13/EF bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at audiovisuel kommerciel kommunikation fra medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion overholder følgende krav:

[...]

- c) Audiovisuel kommerciel kommunikation må ikke:
 - i) skade respekten for den menneskelige værdighed

[...]«

Direktiv (EU) 2018/1972

9 Følgende fremgår af syvende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36):

»[...] Indholdet af [TV]-programmer er omfattet af [direktiv 2010/13]. Reguleringen af audiovisuel politik og audiovisuelt indhold sigter mod at opfylde mål af almen interesse, som f.eks. ytringsfrihed, mediepluralisme, upartiskhed, kulturel og sproglig mangfoldighed, social inklusion, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af mindreårige.«

10 Artikel 2, nr. 1), i direktiv 2018/1972, der erstattede artikel 2, litra a), i direktiv 2002/21, fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) elektronisk kommunikationsnet«: transmissionssystemer, uanset om de bygger på en permanent infrastruktur eller centraliseret administrationskapacitet, og, hvor det er relevant, koblings- og dirigeringsudstyr og andre ressourcer, herunder netelementer, der ikke er aktive, som gør det muligt at overføre signaler ved hjælp af trådforbindelse, radiobølger, lyslederteknik eller andre elektromagnetiske midler, herunder satellitnet, jordbaserede fastnet (kredsløbs- og pakkekoblede, herunder i internettet) og mobilnet, elkabelsystemer, i det omfang de anvendes til transmission af signaler, net, som anvendes til radio- og [TV]-spredning, samt kabel-[TV]-net, uanset hvilken type information der overføres.«

Græsk ret

Lov nr. 4779/2021

- 11 Artikel 8 i nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaïkou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diataxeon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiitheí me tin Odigía (EE) 2018/1808 tou Europaïkou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diataxeis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonías kai Enimerosis (lov nr. 4779/2021 om gennemførelse i national ret af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/13/EU af 10.3.2010 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14.11.2018, og andre bestemmelser, som henhører under beføjelserne for generalsekretariatet for kommunikation og information) (FEK A' 27 af 20.2.2021) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »lov 4779/2021«), fastsætter:

»Audiovisuelle medietjenester må ikke tilskynde til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en gruppe på grundlag af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, herkomst, religion, handicap, seksuel orientering, kønsidentitet eller kønskarakteristika.«

- 12 Artikel 36, stk. 1, i lov nr. 4779/2021 fastsætter:

»Hvis artikel 8 [...] overtrædes af en medietjenesteudbyder med eller uden abonnement, pålægger [ESR] de sanktioner, der er fastsat henholdsvis i nomos 2644/1998 [– Gia tin parochi syndromitikon radiofonikon kai tileoptikon ypiresion kai synafeis diataxeis (lov nr. 2644/1998 om udbud af radio- og TV-tjenester mod betaling og tilknyttede bestemmelser) af 13. oktober 1998 (FEK A' 233),] og i nomos 2328/1995 [– Nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiophonías, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diataxeis (lov nr. 2328/1995 om private TV-stationers og lokale radio- og TV-stationers retlige status, regulering af TV-markedet og andre bestemmelser) af 3. august 1995 (FEK A' 159).«

Lov nr. 2328/1995

- 13 Artikel 1 i lov nr. 2328/1995 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »lov 2328/1995«), har følgende ordlyd:

»1. Oprettelse, etablering og drift af private TV-kanaler, der udsender et signal på kanaler, som er til rådighed til dette formål, eller på de tilgængelige radiofrekvenser, og som almindeligvis modtages af antenner i hjemmet, er betinget af, at der meddeles tilladelse i henhold til bestemmelserne i denne lov. Tilladelserne udstedes af hensyn til almenvellet, og anvendelsen heraf udgør en offentlig tjenesteydelse. De kanaler, som disse tilladelser udstedes for, er forpligtet til at sikre programmets kvalitet, objektivitet i informationen, pluralisme og fremme af kulturen gennem transmission af litterære og kunstneriske udsendelser.

2. Tilladelse til oprettelse, etablering og drift vedrører udsendelse af et trådløst signal, radiofrekvenskanaler, anvendelse af jordstationer eller satellitter [...]«

- 14 Artikel 4, stk. 1, litra e), i lov nr. 2328/1995 har følgende ordlyd:

»I ethvert tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i national lovgivning nationale, EU-[lovgivningen] og international lovgivning, som direkte eller indirekte, regulerer private tv-kanaler og mere generelt, driften af privat TV, [...], pålægger [...] ESR en eller flere af følgende sanktioner [...]. Valg af administrativ sanktionstype og fastsættelsen af størrelsen deraf bestemmes på grundlag af overtrædelsens grovhed, publikummet til det program, hvor overtrædelsen fandt sted, den markedsandel for radiofoniske og televisuelle tjenesteydelser, som indehaveren af tilladelsen måtte have opnået, størrelsen af de gennemførte eller planlagte investeringer og eventuelt recidiv [...]«

Lov nr. 2863/2000

- 15 Artikel 4, stk. 1, i nomos 2863/2000, – Ethniko Symvoulío Radiotileorasis kai alles arches kai organa tou tomea parochis radiotileoptikon ypíresion (lov nr. 2863/2000 om det nationale radio- og TV-råd og andre myndigheder og organer på området for radio- og TV-virksomhed) af 29. november 2000 (FEK A'262) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, bestemmer:

»ESR udøver den direkte statslige kontrol, som er fastsat i Syntagma tis Elladas (Den Helleniske Republiks forfatning) på området for levering af radio- og TV-tjenester af enhver art, ved at vedtage individuelle forvaltningsakter, der kan tvangsfuldbyrdes. Det drejer sig navnlig om følgende:

[...]

- e) ESR pålægger de administrative sanktioner og foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i [lov nr. 2328/1995] samt i artikel 12 og artikel 15, stk. 3, i [lov nr. 2644/1998] [...]«

Lov nr. 2644/1998

- 16 Artikel 1, stk. 1, i lov nr. 2644/1998 bestemmer:

»Levering af betalings-radio- og TV-tjenester er i overensstemmelse med artikel 15 i Den Helleniske Republiks forfatning underlagt statens direkte kontrol og udgør en offentlig tjeneste, hvis formål er objektiv og upartisk information samt et højt niveau af efteruddannelse og underholdning af offentligheden. I denne lov forstås ved levering af betalings-radio- og TV-tjenester direkte transmission til almenheden ved hjælp af et hvilket som helst teknisk middel eller metode (udelukkende jordbaserede, kabel- eller satellitsendere) af radio- og TV-programmer, hvortil adgangen er underlagt betingelser, der er fastsat af indehaveren af den tilladelse, som følger af denne lovs bestemmelser. Ved levering af betalings-radio- og TV-tjenester forstås også levering af TV-tjenester via andre bredbåndsnet, uanset om tjenesteudbyderen har fået tilladelse fra [ESR] til programmer, som denne transmitterer, eller om tjenesteudbyderen i henhold til en aftale herom overfører programmer, der er godkendt i en anden medlemsstat.«

- 17 Artikel 10 i lov nr. 2644/1998 bestemmer:

»1. Bestemmelserne i artikel 3, stk. 1-12, 14, 17 og 22, i [lov nr. 2328/1995] om respekt for den enkeltes værdighed, privatliv og generelle deltagelse i det økonomiske, sociale og politiske liv, om vilkår og betingelser for udsendelse af radio- og TV-reklamer og andre relaterede meddelelser, om beskyttelse af børn, om sikring af politisk pluralisme og parters adgang til radio- og

TV-udsendelser samt om beskyttelse af forbrugernes interesser og mere generelt borgernes interesser finder ligeledes anvendelse på indholdet af betalings-radio- og TV-tjenester.

2. De etiske regler, der er vedtaget i henhold til artikel 3, stk. 2, i nomos 1866/1989 – Idrysi Ethinkou Symvouliou Radiotileoraseos kai parochoi adeion gia tin idrysi kai leitourgia tileoptikon stathmon (lov nr. 1866/1989 – om oprettelse af det nationale radio- og TV-råd og om udstedelse af tilladelser til oprettelse og drift af TV-kanaler) af 6. oktober 1989 (FEK A'222) samt de bestemmelser, der er udarbejdet af ESR og vedtaget i overensstemmelse med proceduren i artikel 3, stk. 15, i [lov nr. 2328/1995], finder ligeledes anvendelse på audiovisuelt indhold, der udsendes af indehavere af en tilladelse i henhold til denne lov [...]«

- 18 I henhold til artikel 12 i lov nr. 2644/1998 pålægger ESR administrative sanktioner i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne lov, EU-retten og folkeretten, som regulerer leveringen af radio- og TV-tjenester som omhandlet i denne lov.

Præsidentdekret nr. 77/2003

- 19 Artikel 1 i proedriko diatagma 77/2003 – Kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai Politikon ekpompon (præsidentdekret nr. 77/2003 om etiske regler for nyhedsudsendelser og andre journalistiske og politiske udsendelser) af 28. marts 2003 (FEK A'75) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »præsidentdekret nr. 77/2003«), bestemmer:

»Bestemmelserne i denne lov finder anvendelse på nyhedsudsendelser og journalistiske og politiske udsendelser i offentlige og private radio- og TV-programmer [...]«

- 20 Artikel 2, stk. 1, i præsidentdekret nr. 77/2003 bestemmer:

»Nyhedsudsendelser og andre journalistiske og politiske udsendelser skal sikre det kvalitetsniveau, der kræves i henhold til den samfundsmæssige opgave inden for radiofoni og TV samt af landets kulturelle udvikling [...]«

- 21 Artikel 4 i præsidentdekret nr. 77/2003 fastsætter:

»1. Det er ikke tilladt at præsentere personer på en måde, der under særlige omstændigheder kan tilskynde til ydmygelse, social isolation eller forskelsbehandling af dem fra en del af offentligheden på grundlag af bl.a. køn, race, nationalitet, sprog, religion, ideologi, alder, sygdom, handicap, seksuel orientering eller erhverv.

2. Det er ikke tilladt at sprede nedværdigende, racistiske, fremmedfjendske eller sexistiske budskaber eller kvalificeringer samt intolerante synspunkter, og mere generelt må etniske eller religiøse mindretal eller andre sårbare eller svage grupper ikke krænkes.«

- 22 Artikel 9, stk. 2, i præsidentdekret nr. 77/2003 har følgende ordlyd:

»Personer, der deltager i eller er nævnt i udsendelserne, skal behandles retfærdigt, korrekt og værdigt. Det er navnlig ikke tilladt at krænke deres personlighed, ære og værdighed. Deres privatliv og familieliv, deres arbejdsliv og deres ret til ytringsfrihed skal ligeledes respekteres. Fremsættelse af kritik er ikke uforenelig med respekten for rettighederne for de personer, der vises eller nævnes.«

Twisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

- 23 Makeleio og Zougla er græske selskaber, der driver aviswebsteder, hvor der også udbydes audiovisuelt indhold.
- 24 Den 29. juni 2021 sendte Makeleio en audiovisuel udsendelse på sit websted www.makeleio.gr, hvori værten præsenterede en nyhed om, at repræsentanter fra LGBT ±-samfundet havde besøgt den græske premierminister, idet denne vært anvendte injurierende udtryk, navnlig ved at fornærme og tale nedsættende om homoseksuelle. Værten fremsatte ironiske kommentarer om disse personers seksuelle orientering og tilskyndede indirekte offentligheden til at udøve verbale eller fysiske angreb på dem, som han efter eget udsagn selv havde foretaget, da han var yngre.
- 25 Den 22. februar 2021 sendte Zougla på sit websted www.zougla.gr en radioudsendelse, der blev transmitteret via en radiostation, som ligeledes transmitterer via internettet. Denne udsendelse blev sendt på Zouglas websted i audiovisuel form. Inden for denne udsendelses rammer angreb moderatoren i forbindelse med en straffesag, der vedrørte visse pædofile handlinger, som var blevet foreholdt tredjemand, mundtligt visse politiske personligheder ved at anvende ærekrænkende og injurierende sprogbrug om dem. I denne forbindelse præsenterede den pågældende moderator navnlig en af disse personer som en person, der »bevidst havde beskyttet voldtægt af mindreårige og pædofile og havde tildelt ansvarsfulde stillinger til disse sidstnævnte, der gjorde det muligt for dem at forsøge at tilfredsstille deres syge seksuelle impulser«, og anførte, at den pågældende person »i det mindste [var] en anstifter og medgerningsmand« til pædofiliske handlinger og voldtægt af mindreårige, der var begået af tredjemand.
- 26 Disse to udsendelser (herefter »de i hovedsagerne omhandlede udsendelser«) blev genstand for en sag ved ESR.
- 27 ESR var af den opfattelse, at den udsendelse, som Makeleio havde sendt, flere gange havde henvist til en bestemt befolkningsgruppe på grundlag af medlemmernes seksuelle orientering på en åbenbart nedsættende og stødende måde og tilskyndet til ydmygelse og social stigmatisering af medlemmerne. På baggrund af disse omstændigheder fastslog ESR i sin afgørelse nr. 140/2021, at Makeleio havde overtrådt dels det forbud mod tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe personer på grund af dens medlemmers seksuelle orientering, der er indeholdt i artikel 8 i lov nr. 4779/2021, dels forpligtelsen til at respektere menneskets værdi og værdighed samt forbuddet mod at sprede kvalitativt nedværdigende indhold i henhold til artikel 1, stk. 1, i lov nr. 2328/1995 og artikel 2, stk. 1, artikel 4 og artikel 9, stk. 2, i præsidentdekret nr. 77/2003. ESR pålagde derfor Makeleio en bøde på 30 000 EUR for hver af de to begåede overtrædelser.
- 28 Hvad angår den udsendelse, som Zougla havde sendt, var ESR af den opfattelse, at denne udsendelse i form af faktiske oplysninger og omstændigheder havde formidlet moderatorens antagelser og holdninger til offentligheden, hvorved disse antagelser og holdninger ikke havde noget grundlag og udgjorde fornærmelser for de personer, der var nævnt heri, idet udsendelsen således indebar, at den radioudsendelse, der blev transmitteret, var udtryk for en »ekstrem kvalitativ nedværdigelse«, som krænkede disse personers værdighed. Henset til disse omstændigheder fastslog ESR i afgørelse nr. 99/2021, at Zougla havde overtrådt såvel forpligtelsen til at respektere menneskets værdi og værdighed som forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold i henhold til artikel 1, stk. 1, i lov nr. 2328/1995 og artikel 2, stk. 1, artikel 4 og artikel 9, stk. 2, i præsidentdekret nr. 77/2003. Som følge af, at disse to overtrædelser var blevet begået, pålagde ESR Zougla to bøder på henholdsvis 40 000 EUR og 80 000 EUR.

- 29 I forbindelse med vedtagelsen af de i hovedsagerne omhandlede afgørelser konstaterede ESR, at de bestemmelser i national ret, som ESR havde baseret disse afgørelser på, ifølge deres ordlyd kun fandt anvendelse på udbydere af traditionelle TV-tjenester, dvs. TV-tjenester, der udsendes af TV-operatører enten via sendefrekvenser, analogt og digitalt, eller via satellit eller bredbåndsnet.
- 30 Ved at støtte sig på fortolkningskriterierne vedrørende begrebet »audiovisuelle medietjenester« som omhandlet i direktiv 2010/13 i henhold til den retspraksis, der følger af dom af 21. oktober 2015, *New Media Online* (C-347/14, EU:C:2015:709), hvoraf det fremgår, at audiovisuelt indhold, der udsendes på internettet af en udbyder, der ikke driver en TV-kanal, er omfattet af dette begreb, fortolkede ESR imidlertid disse bestemmelser i national ret således, at de på trods af deres ordlyd ligeledes fandt anvendelse på udbydere af audiovisuelt indhold, der udsendes via internettet (herefter »udbydere af online-TV-tjenester«), som Makeleio og Zougla er en del af.
- 31 Disse sidstnævnte har anlagt annullationssøgsmål ved Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland), som er den forelæggende ret, til prøvelse af de i hovedsagerne omhandlede afgørelser.
- 32 Ifølge Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse skal de nationale bestemmelser, som ESR har baseret de i hovedsagerne omhandlede afgørelser på, fortolkes således, at de ikke finder anvendelse på udbydere af online-TV-tjenester.
- 33 På denne baggrund har Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er formuleret enslydende i sagerne C-555/23 og C-556/23:
- »1) Omfatter formålet med [direktiv 2010/13 for det første] garanti for respekt for og beskyttelse af menneskets værdighed og værdi [og for det andet] forebyggelse af, at TV-tjenesteudbydere udsender kvalitativt nedværdigende indhold og navnlig indhold med kendetegn som det, [sagsøgerne i hovedsagerne] udsendte i denne sag?
 - 2) Såfremt [for det første] pligten til respekt for og beskyttelse af menneskets værdighed og værdi og/eller [for det andet] forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold, navnlig indhold med kendetegn som indholdet af [de i hovedsagerne omhandlede udsendelser], henhører under [...] anvendelsesområde[t for direktiv 2010/13], er en national bestemmelse, hvorefter disse forpligtelser er pålagt alle TV-tjenesteudbydere, undtaget udbydere, som alene udsender TV-indhold via internettet, i strid med [...] artikel 4, stk. 1[, i direktiv 2010/13], sammenholdt med ligebehandlingsprincippet fastsat i [chartrets] artikel 20 og 21?
 - 3) Såfremt [det første og det andet] spørgsmål besvares bekræftende, skal den nationale tilsynsmyndighed med henblik på at sikre [den] effektive virkning [af direktiv 2010/13] anvende bestemmelser i national ret, som pålægger de pågældende forpligtelser, uden forskel på alle TV-tjenesteudbydere, selv om national ret fastsætter forpligtelserne og de tilknyttede sanktioner for alle andre TV-tjenesteudbydere, men ikke for udbydere, som alene udsender deres indhold via internettet, eller er pålæggelsen af administrative sanktioner for en tilsidesættelse af disse forpligtelser ved en TV-udsendelse via internettet i henhold til en udvidende fortolkning og analog anvendelse af de nationale bestemmelser om andre

TV-tjenester uforenelig med princippet nullum crimen, nulla poena sine lege certa, som er fastsat i [chartrets] artikel 49, stk. 1, første punktum [...], sammenholdt med retssikkerhedsprincippet?

- 4) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende [af Domstolen], og såfremt det fastslås [for det første], at [...] pligten til respekt for og beskyttelse af menneskets værdi og værdighed og/eller [for det andet] forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold (og navnlig indhold som indholdet af [de i hovedsagerne omhandlede udsendelser]) ikke henhører under [...] anvendelsesområde[t for direktiv 2010/13] som omhandlet i artikel 4, stk. 1, [og] hvis en medlemsstats lovgivning pålægger sådanne forpligtelser for udbydere af TV-tjenester via jord- og satellitbaseret TV-spredning eller via bredbånd, idet disse udbydere risikerer pålæggelse af administrative sanktioner, men ikke indeholder tilsvarende bestemmelser for udbydere af TV-tjenester via internettet, skal [dette direktivs] artikel 2, stk. 1, [...] [da] fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed i medfør af ligebehandlingsprincippet også har pligt til at [...] overveje muligheden for at pålægge administrative sanktioner for tilsidesættelse af sådanne bestemmelser med hensyn til TV-spredning via internettet?
- 5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares bekræftende: Er den nationale tilsynsmyndigheds pligt til i medfør af ovenstående og på grundlag af en fortolkning af national ret, der er i overensstemmelse med EU-retten, og navnlig de nævnte bestemmelser i direktiv [2010/13], uden forskel og uanset udsendelsesmetoden at anvende de bestemmelser i national ret, som pålægger sådanne forpligtelser, i forhold til alle TV-tjenester forenelig med princippet nullum crimen, nulla poena sine lege certa, og retssikkerhedsprincippet, eftersom disse forpligtelser, som foreskrives i national ret for alle andre TV-tjenesteudbydere, ikke finder anvendelse på fjernsyn via internettet?»

- 34 Ved Domstolens præsidents afgørelse af 2. oktober 2023 er sagerne C-555/23 og C-556/23 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

De præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

Kvalificeringen af sagsøgerne i hovedsagerne som »medietjenesteudbydere« som omhandlet i direktiv 2010/13

- 35 Som det fremgår af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, hviler de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, på den forudsætning, at transmissionen af de i hovedsagerne omhandlede udsendelser udgør en audiovisuel medietjeneste, der er omfattet af direktiv 2010/13, således at sagsøgerne i hovedsagerne er »medietjenesteudbydere« som omhandlet i dette direktiv.
- 36 Makeleio har imidlertid i sine skriftlige indlæg og i retsmødet gjort gældende, at selskabet ikke var en »medietjenesteudbyder« som omhandlet i det nævnte direktiv, og at dette sidstnævnte derfor ikke fandt anvendelse på Makeleio.

- 37 I denne henseende bemærkes, at det inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem Unionens retsinstanser og de nationale domstole principielt tilkommer disse sidstnævnte at efterprøve, at de betingelser, der indebærer, at en EU-retlig bestemmelse finder anvendelse, er opfyldt i den sag, der verserer for den, og Domstolen kan i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (dom af 15.3.2012, SCF, C-135/10, EU:C:2012:140, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det tilkommer derfor Domstolen at forsyne den forelæggende ret med de nødvendige fortolkningslementer vedrørende begrebet »audiovisuel medietjeneste« som omhandlet i dette direktiv, således at den kan efterprøve, om transmissionen af de i hovedsagerne omhandlede udsendelser faktisk er omfattet af dette begreb, og om Makeleio og Zougla for så vidt angår disse udsendelser således skal anses for at være »medietjenesteudbydere« som omhandlet i det nævnte direktiv.
- 39 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at begrebet »audiovisuel medietjeneste« ifølge definitionen i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2010/13 omfatter en tjeneste som defineret i artikel 56 TEUF og 57 TEUF, hvor hovedformålet med tjenesten eller en del af den, der kan adskilles herfra, er under en medietjenesteudbyders redaktionelle ansvar at udbyde informerende, underholdende eller oplysende programmer til offentligheden via elektroniske kommunikationsnet som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv 2002/21.
- 40 I henhold til artikel 1, stk. 1, litra d), i direktiv 2010/13 er »medietjenesteudbyderen« i øvrigt med henblik på dette direktiv den fysiske eller juridiske person, der har det redaktionelle ansvar for valget af audiovisuelt indhold i den audiovisuelle medietjeneste og bestemmer, hvordan det tilrettelægges.
- 41 For det første skal det præciseres, således som det fremgår af selve ordlyden af artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2010/13, sammenholdt med artikel 2, nr. 1), i direktiv 2018/1972, der har erstattet artikel 2, litra a), i direktiv 2002/21, at såvel udsendelse af programmer via sendefrekvenser, analogt og digitalt, som udsendelse af programmer via internettet kan være omfattet af begrebet »audiovisuelle medietjenester« som omhandlet i direktiv 2010/13.
- 42 Det følger heraf, at begrebet »medietjenesteudbydere« som omhandlet i dette direktiv omfatter såvel de udbydere af traditionelle TV-tjenester, der er nævnt i denne doms præmis 29, som udbyderne af online-TV-tjenester.
- 43 For det andet er det ubestridt, dels at de i hovedsagerne omhandlede udsendelser er blevet sendt med henblik på information eller underholdning, dels at de er blevet udsendt på websteder og dermed via elektroniske kommunikationsnet som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2018/1972.
- 44 For det tredje, og således som det fremgår af artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2010/13, omfatter begrebet »program« som omhandlet i dette direktiv »et sæt levende billeder [...], der udgør en individuel del, uanset dens længde, inden for en programflade eller et katalog udarbejdet af en medietjenesteudbyder, herunder film af spillefilmslængde, videoklip, sportsbegivenheder, sitcom-serier, dokumentarprogrammer, børneprogrammer og TV-drama«.

- 45 I denne henseende bemærkes, at hvad angår tilrådighedsstillelse på en avis' websted af videoer af kort varighed, som svarer til korte sekvenser, som er uddrag fra lokale nyheds-, sports- eller underholdningsbulletiner, har Domstolen fastslået, at sådanne videoer er omfattet af begrebet »program« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2010/13 (dom af 21.10.2015, *New Media Online*, C-347/14, EU:C:2015:709, præmis 24).
- 46 For at nå frem til denne vurdering støttede Domstolen sig bl.a. på den omstændighed, at disse videoer i lighed med TV-programmer henvender sig til den brede offentlighed og vil kunne have en klar indvirkning på denne som omhandlet i 21. betragtning til dette direktiv. Den måde, hvorpå de nævnte videoer udvælges, for så vidt som den indebærer, at internetbrugeren har mulighed for at få adgang til den video, den pågældende ønsker på det valgte tidspunkt og efter individuel anmodning via et katalog eller en liste, der er fastlagt af udbyderen af onlineavisen, adskiller sig i øvrigt ikke fra den, der tilbydes i forbindelse med on-demand audiovisuelle medietjenester, som er omfattet af det nævnte direktivs anvendelsesområde. Endelig indgår de videoer, der vedrører nyheder, i konkurrence med de informationstjenester, der udbydes af udbyderne af TV-spredning, mens videoer, der vedrører kulturelle eller sportslige begivenheder eller rekreative reportager, er i konkurrence med musikkanaler, sportskanaler og underholdningsudsendelser (jf. i denne retning dom af 21.10.2015, *New Media Online*, C-347/14, EU:C:2015:709, præmis 21 og 23).
- 47 I det foreliggende tilfælde har ESR i retsmødet anført, at den i hovedsagen omhandlede udsendelse vedrørende Makeleio var en udsendelse, der dagligt blev sendt på denne enheds websted i audiovisuel form, at denne udsendelse varede flere timer, at den havde sit eget navn, og at den blev præsenteret af den samme journalist, at den blev udsendt med Makeleios logo, at denne sidstnævnte informerede offentligheden på selskabets websted om den daglige transmission af den nævnte udsendelse og sendetiderne herfor, at transmissionen af den samme udsendelse først var lineær og derefter efterfulgt af en offentliggørelse online, således at interesserede personer kunne få adgang on-demand til den, og at der på dette websted fandtes en liste, der gjorde det muligt at søge efter tidligere udsendelser. ESR har ligeledes anført, at de samme kendetegn havde forrang for den i hovedsagen omhandlede udsendelse vedrørende Zougla.
- 48 Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse skal det derfor fastslås, at de i hovedsagerne omhandlede udsendelser i deres egenskab af videoer, der indgår i programfladen eller kataloget over det audiovisuelle udbud, der tilbydes i forbindelse med den elektroniske udgave af en avis, udgør »programmer« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2010/13.
- 49 Hvad for det fjerde angår de kriterier, som den forelæggende ret skal tage hensyn til med henblik på vurderingen af »hovedformålet« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2010/13, med en tjeneste, der består i at stille videoer til rådighed i forbindelse med den elektroniske udgave af en avis, har Domstolen fastslået, at en sådan vurdering skal være forbundet med en undersøgelse af, hvorvidt denne tjeneste som sådan har et selvstændigt indhold og en selvstændig funktion i forhold til udbyderen af det pågældende websteds journalistiske aktiviteter og ikke blot er et uadskilleligt supplement til denne aktivitet, bl.a. på grund af forbindelserne mellem det audiovisuelle udbud og det tekstmæssige udbud (dom af 21.10.2015, *New Media Online*, C-347/14, EU:C:2015:709, præmis 37).
- 50 Det tilkommer således den forelæggende ret at vurdere, om de i hovedsagerne omhandlede udsendelser har et selvstændigt indhold og en selvstændig funktion i forhold til de skrevne avisartikler fra udgiveren af onlineavisen. Hvis dette er tilfældet, henhører disse udsendelser

under anvendelsesområdet for direktiv 2010/13. Hvis de nævnte udsendelser derimod blot fremstår som et uadskilleligt supplement til denne udgivers journalistiske virksomhed, bl.a. på grund af den forbindelse, som de har til det tekstmæssige udbud, er de ikke omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

- 51 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at den omstændighed, at de videoer, der udbydes på en avis' websted, er tilgængelige og kan tilgås uafhængigt af, om der klikkes på artiklerne i den elektroniske udgave af denne avis, giver en indikation af, at den tjeneste, der består i at stille videoer til rådighed på et sådant websted, kan betragtes som havende et selvstændigt indhold og en selvstændig funktion i forhold til udbyderen af webstedets journalistiske aktivitet, og at den følgelig udgør en tjeneste, som er adskilt fra de tjenester, denne udbyder ellers udbyder (dom af 21.10.2015, New Media Online, C-347/14, EU:C:2015:709, præmis 36).
- 52 For det femte fremgår det af artikel 1, stk. 1, litra c), i direktiv 2010/13, at begrebet »redaktionelt ansvar« i dette direktiv forstås som udøvelse af effektiv kontrol over både udvælgelsen af programmer og deres tilrettelæggelse, enten i en kronologisk programflade, såfremt der er tale om fjernsynsudsendelser, eller i et katalog, såfremt der er tale om on-demand audiovisuelle medietjenester.
- 53 Hvad angår en tjeneste, der består i at stille videoer til rådighed på en avis' websted, skal det fastslås, at en sådan kontrol bl.a. kan vedrøre tilrådighedsstillelse online og fjernelse af videoer, tidsplan og tidspunkter for udsendelsen af videoerne på dette websted, den periode, hvor videoerne er tilgængelige for internetbrugerne, den nævnte webstedes struktur, måden, hvorpå videoerne præsenteres og vælges, videosøgesystemet og ajourføringen af indholdet på samme websted.
- 54 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om det redaktionelle ansvar som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra c), i direktiv 2010/13 for så vidt angår de i hovedsagerne omhandlede udsendelser påhviler Makeleio og Zougla, tyder de forhold, der er nævnt i denne doms præmis 47, på, at dette er tilfældet. Den omstændighed, som Makeleio har bekræftet i retsmødet, dels at værten for den i hovedsagen omhandlede udsendelse var en journalist, der var ansat af denne enhed til at foretage direkte retransmission og til dagligt at præsentere denne udsendelse, dels at Makeleio havde besluttet at sende den i hovedsagen omhandlede udsendelse, bekræfter, at denne enhed påtog sig det redaktionelle ansvar herfor.
- 55 Henset til de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 37-54, og med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal de forelagte spørgsmål derfor besvares ud fra den forudsætning, dels at Makeleio og Zougla er »medietjenesteudbydere« som omhandlet i direktiv 2010/13 og navnlig udbydere af online-TV-tjenester, dels at transmissionen af de i hovedsagerne omhandlede udsendelser udgør en »audiovisuel medietjeneste« som omhandlet i dette direktiv.

Fortolkningen af den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning

- 56 Europa-Kommissionen har i sine skriftlige indlæg rejst tvivl om den fortolkning af den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, som den forelæggende ret har lagt til grund, hvorefter de nationale bestemmelser, der fastsætter en forpligtelse til under trussel om straf at

respektere værdien af den menneskelige værdighed og forbuddet mod under trussel om straf at udsende kvalitativt nedværdigende indhold, ikke finder anvendelse på udbydere af online-TV-tjenester.

- 57 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af fast retspraksis, at hvad angår fortolkningen af national ret skal Domstolen i princippet basere sig på de kvalificeringer, der følger af forelæggelsesafgørelsen. Domstolen er nemlig ikke kompetent til at fortolke en medlemsstats nationale ret (dom af 5.12.2023, Deutsche Wohnen, C-807/21, EU:C:2023:950, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Det er følgelig ud fra den forudsætning, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning ikke finder anvendelse på udbydere af online-TV-tjenester, at de forelagte spørgsmål skal besvares.

De første spørgsmål

- 59 Indledningsvis fremgår det af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret, henset til den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, ønsker oplyst, om dels forpligtelsen til at respektere værdien af den menneskelige værdighed, dels forbuddet mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2010/13.
- 60 Som det fremgår af titlen på og 11. betragtning til direktiv 2010/13, har direktivet til formål at samordne visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester med henblik på virkeliggørelsen af et egentligt indre marked for disse tjenester. Med henblik herpå fastsætter dette direktiv, at der mindst skal indføres et sæt fælles grundregler, der finder anvendelse på alle audiovisuelle medietjenester, hvoraf nogle, således som det fremgår af 18. betragtning til dette direktiv og af 7. betragtning til direktiv 2018/1972, vedrører indholdet af disse tjenester.
- 61 Når dette er sagt, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, griber dette direktiv ud over de minimumskrav, der er fastsat i direktiv 2010/13, ikke ind i indholdet af audiovisuelle medietjenester, idet fraværet af et sådant indgreb i øvrigt afspejler EU-lovgivers ønske om at give udbyderne af disse tjenester faktisk magt over et sådant indhold, således som det fremgår af 38. betragtning hertil.
- 62 Direktiv 2010/13 indeholder således ingen bestemmelse om kvaliteten som sådan af indholdet af de programmer, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, og det fastsætter heller ikke nogen grund til at forbyde det udsendte indhold af dårlig kvalitet eller nedværdigende kvalitet.
- 63 Forbuddet mod at udsende et kvalitativt nedværdigende indhold er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2010/13, for så vidt som et sådant forbud går ud over de minimumskrav, der er fastsat i direktivet.
- 64 Når dette er sagt, fremgår det i det foreliggende tilfælde af oplysningerne i anmodningerne om præjudiciel afgørelse, således som ESR i øvrigt har bekræftet i retsmødet for Domstolen, at indholdet af de i hovedsagerne omhandlede udsendelser er blevet kvalificeret som »kvalitativt nedværdigende« og således anses for at være omfattet af det forbud mod at udsende kvalitativt nedværdigende indhold, der er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, alene af den grund, at et sådant indhold er blevet anset for at krænke den menneskelige værdighed.

- 65 Henset til de i hovedsagerne omhandlede tvister skal det derfor fastslås, at den forelæggende ret med sine første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om direktiv 2010/13 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.
- 66 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, som er en del af de bestemmelser, der finder anvendelse på audiovisuelle medietjenester i dette direktivs kapitel III, pålægger medlemsstaterne ved passende foranstaltninger at sikre, at audiovisuelle medietjenester fra udbydere under deres jurisdiktion ikke på nogen måde tilskynder til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en gruppe af nogen af de grunde, der er omhandlet i chartrets artikel 21, eller nogen offentlig opfordring til at begå en terrorhandling, »[m]ed forbehold af medlemsstaternes forpligtelse til at respektere og beskytte den menneskelige værdighed«.
- 67 Med dette sidste led har EU-lovgiver således fastsat en forpligtelse for medlemsstaterne til ikke blot at respektere, men også at beskytte den menneskelige værdighed ved gennemførelsen af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, idet denne forpligtelse, således som det fremgår af en samlet læsning af denne bestemmelse, navnlig indebærer, at det påhviler disse stater at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at indholdet i de audiovisuelle medietjenester, der leveres af udbydere under deres jurisdiktion, ikke krænker værdien af den menneskelige værdighed.
- 68 Det fremgår således af ordlyden af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, at forpligtelsen til at respektere værdien af den menneskelige værdighed og forbuddet mod udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, henhører under denne bestemmelse.
- 69 For det andet underbygger den sammenhæng, hvori denne artikel 6, stk. 1, indgår, en sådan fortolkning.
- 70 I henhold til artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii), i direktiv 2010/13 er audiovisuel kommerciel kommunikation nemlig omfattet af begrebet »audiovisuel medietjeneste« som omhandlet i dette direktiv. Den omstændighed, at nævnte direktivs artikel 9, som ligeledes er en del af bestemmelserne i direktivets kapitel III, pålægger medlemsstaterne at sikre, at denne kommunikation opfylder visse krav, herunder bl.a., i henhold til stk. 1, litra c), nr. i), kravet om ikke at krænke den menneskelige værdighed, bekræfter, at EU-lovgiver inden for rammerne af de områder, der samordnes ved samme direktiv, har forsøgt at fastsætte en forbudsgrund, der specifikt vedrører en krænkelse af værdien af den menneskelige værdighed, hvilken grund er en logisk følge af forpligtelsen til at respektere denne værdi.
- 71 For det tredje bemærkes dels, at direktiv 2010/13, således som det fremgår af 104. betragtning hertil, har til formål at skabe et område uden indre grænser for audiovisuelle medietjenester og samtidig sikre en høj grad af beskyttelse af almene hensyn, især beskyttelse af den menneskelige værdighed. Dels følger det af 59. betragtning til dette direktiv, at fastsættelsen af regler som dem, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 6, er begrundet i hensyn, der navnlig vedrører beskyttelsen den menneskelige værdighed i alle audiovisuelle medietjenester.

- 72 En fortolkning af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, hvorefter denne bestemmelse omfatter forpligtelsen til at respektere værdien af den menneskelige værdighed og forbuddet mod udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, er således i overensstemmelse med såvel de formål, der forfølges med dette direktiv, som med de formål, der forfølges med selve bestemmelsen.
- 73 Det fremgår følgelig af en ordlydsfortolkning, sammenhængsfortolkning og formålsfortolkning af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, at forpligtelsen til at respektere værdien af den menneskelige værdighed og forbuddet mod udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, henhører under denne bestemmelse og dermed under dette direktivs anvendelsesområde.
- 74 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at direktiv 2010/13 skal fortolkes således, at en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde og navnlig dets artikel 6, stk. 1.

Det andet spørgsmål

- 75 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, og på baggrund af betragtningerne i nærværende doms præmis 64, skal det fastslås, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, i direktiv 2010/13, sammenholdt med ligebehandlingsprincippet, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi.
- 76 Det 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 1989, L 298, s. 23), hvis ændrede version blev kodificeret ved direktiv 2010/13, 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 Unionen bestemt til modtagelse inden for denne (dom af 18.7.2013, Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 I denne sammenhæng har medlemsstaterne, således som det fremgår af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2010/13 og af 41. og 83. betragtning til direktivet, 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 (dom af 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 En national lovgivning, der pålægger at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, fastsætter imidlertid blot en forpligtelse til at respektere den menneskelige værdighed og den forbudsgrund om krænkelse af værdien af den menneskelige værdighed, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13,

således at en sådan lovgivning ikke indeholder »mere detaljerede« eller »strengere« bestemmelser som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, og følgelig ikke er omfattet af denne sidstnævnte bestemmelse.

- 79 Det er derfor ikke i lyset af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2010/13, men af dette direktivs artikel 6, stk. 1, at det andet spørgsmål skal besvares.
- 80 I denne henseende skal en national lovgivning, der begrænser sig til at fastsætte et krav, der følger af de minimumsforskrifter, der er fastsat i det nævnte direktiv, såsom den forpligtelse til at respektere værdien af den menneskelige værdighed og til at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, som følger af samme direktivs artikel 6, stk. 1, obligatorisk finde anvendelse på alle medietjenesteudbydere under den pågældende medlemsstats jurisdiktion.
- 81 Hvis det ikke forholdt sig således, ville en sådan national lovgivning nemlig ikke alene tilsidesætte det personelle anvendelsesområde for direktiv 2010/13 og navnlig dets artikel 6, stk. 1, men ville ligeledes bringe virkeliggørelsen af det mål om oprettelse af et indre marked for audiovisuelle medietjenester, der forfølges med dette direktiv, samt virkeliggørelsen af formålet om beskyttelse af den menneskelige værdighed i forbindelse med alle audiovisuelle medietjenester, der er omhandlet i denne artikel 6, stk. 1, i fare.
- 82 Det følger heraf, at en national lovgivning, der alene pålægger visse medietjenesteudbydere at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, er i strid med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13.
- 83 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi.

Det tredje spørgsmål

- 84 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, og på baggrund af betragtningerne i nærværende doms præmis 64, skal det fastslås, at den forelæggende ret med det tredje spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, første punktum, skal fortolkes således, at dette princip er til hinder for, at en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, fortolkes udvidende i henhold til princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, således at sidstnævnte kategori af medietjenesteudbydere er omfattet af denne lovgivnings anvendelsesområde.
- 85 Det fremgår af fast retspraksis, at det påhviler de nationale retter ved anvendelsen af nationale retsforskrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes, og for dermed at handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF. Denne forpligtelse til overensstemmende fortolkning af national lovgivning er nemlig uadskilleligt forbundet med EUF-traktatens system, idet denne forpligtelse giver de nationale retter mulighed for inden for rammerne af deres

kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når de afgør de tvister, der er indbragt for dem (dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 86 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver, at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af direktivet og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med direktivet (dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Som Domstolen har fastslået, finder princippet om overensstemmende fortolkning sine grænser i de almindelige retsgrundsætninger, der er en integrerende del af EU-retten, herunder i det princip om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, første punktum (jf. i denne retning dom af 28.6.2012, Caronna, C-7/11, EU:C:2012:396, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, af 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 og C-871/19, EU:C:2021:233, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.10.2021, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, C-360/20, EU:C:2021:856, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Dette princip, som er et særligt udtryk for det almindelige retssikkerhedsprincip, indebærer bl.a., at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører, for at sikre forudsigelighed for så vidt angår både fastlæggelsen af den strafbare handling og fastsættelsen af straffen (dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis). Denne betingelse er opfyldt, når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af de nationale retters fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar (dom af 14.9.2023, Kommissionen og IGG mod Dansk Erhverv, C-508/21 P og C-509/21 P, EU:C:2023:669, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Hvad i denne henseende navnlig angår en situation, der drejer sig om omfanget af strafansvaret i henhold til en lov, der er vedtaget til gennemførelsen af et direktiv, har Domstolen præciseret, at det princip, hvorefter straffebestemmelser ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte, som følger af princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, og mere generelt af retssikkerhedsprincippet, er til hinder for, at strafferetlig forfølgning indledes for en adfærd, hvis strafbarhed ikke klart fremgår af loven (dom af 12.12.1996, X, C-74/95 og C-129/95, EU:C:1996:491, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Den forpligtelse til overensstemmende fortolkning af national ret i forhold til et direktiv, der påhviler den nationale ret, finder i sidste ende sine grænser i princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, idet et direktiv, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, ikke i sig selv og uafhængigt af en national lov vedtaget af en medlemsstat til gennemførelse af direktivet kan danne grundlag for at afgøre eller skærpe strafansvaret for dem, der overtræder direktivets bestemmelser (jf. dom af 28.6.2012, Caronna, C-7/11, EU:C:2012:396, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Endelig skal det præciseres, at princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, ligeledes finder anvendelse på overtrædelser og sanktioner, der ikke har karakter af en straf (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

- 92 Som det fremgår af denne doms præmis 82, er en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, i strid med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13.
- 93 En sådan national lovgivning kræver således en fortolkning, der er i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, således at udbydere, der udsender deres indhold via internettet, ligeledes er underlagt den forpligtelse, der er fastsat i denne lovgivning, og derfor kan pålægges sanktioner i tilfælde af overtrædelse af denne forpligtelse.
- 94 Når en national lovgivning ikke fastsætter en forpligtelse for medietjenesteudbydere, der udsender deres indhold via internettet, til at respektere værdien af den menneskelige værdighed og til at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, og heller ikke fastsætter, at disse udbydere pålægges en sanktion i tilfælde af overtrædelse af denne forpligtelse, forbyder princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, at de nævnte udbydere pålægges sanktioner for en sådan adfærd, selv om en sådan national lovgivning er i strid med artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13 (jf. analogt dom af 28.6.2012, E., C-7/11, EU:C:2012:396, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 En fortolkning som den, der er omhandlet i denne doms præmis 93, er følgelig i strid med princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, og er således i strid med de grænser, der følger af selve karakteren af ethvert direktiv, der, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 90, forbyder, at et direktiv i sig selv og uafhængigt af en lov i en medlemsstat, der er vedtaget til gennemførelse heraf, kan fastlægge eller skærpe strafansvaret for dem, der overtræder direktivets bestemmelser.
- 96 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at det princip om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, første punktum, skal fortolkes således, at dette princip er til hinder for, at en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, fortolkes udvidende i henhold til princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, således at denne sidstnævnte kategori af medietjenesteudbydere omfattes af denne lovgivnings anvendelsesområde.

Det fjerde og det femte spørgsmål

- 97 Henset til besvarelsen af de første spørgsmål, og henset til betragtningerne i denne doms præmis 64, er det ufornuddent at besvare det fjerde og det femte spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 98 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. 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 (Femte Afdeling) for ret:

- 1) 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018,

skal fortolkes således, at

en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv 2010/13, som ændret, og navnlig dets artikel 6, stk. 1.

- 2) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2010/13, som ændret ved direktiv 2018/1808,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi.

- 3) Det princip om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, der er fastsat i artikel 49, stk. 1, første punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

dette princip er til hinder for, at en national lovgivning, der under trussel om straf pålægger alle medietjenesteudbydere, med undtagelse af dem, der udsender deres indhold via internettet, at respektere værdien af den menneskelige værdighed og at afholde sig fra udsendelse af indhold, der krænker denne værdi, fortolkes udvidende i henhold til princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, således at denne sidstnævnte kategori af medietjenesteudbydere omfattes af denne lovgivnings anvendelsesområde.

Underskrifter