

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

YVES BOT

vom 7. April 2011¹

1. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ legt in ihrer in der vorliegenden Rechtssache geltenden Fassung² unterschiedliche Grenzen für die Dauer von Werbesendungen fest, je nachdem, ob es sich bei der Werbung um Werbespots oder andere Formen der Werbung handelt.

2. Die Richtlinie sieht vor, dass die Sendezeit für Werbespots und Teleshopping-Spots zwölf Minuten innerhalb einer Stunde, gerechnet ab einer vollen Stunde, nicht überschreiten darf. In Bezug auf die anderen Formen der Werbung legt sie dagegen nur eine tägliche Höchstgrenze fest, indem sie vorsieht, dass ihre Sendezeit zusammen mit der Sendezeit für Werbespots 15 % der täglichen Sendezeit nicht überschreiten darf.

3. Im Rahmen der vorliegenden Vertragsverletzungsklage wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, diese Bestimmungen fehlerhaft angewandt zu haben. Sie rügt, dieser Mitgliedstaat habe erlaubt, dass neue Formen der Fernsehwerbung

mit der Bezeichnung Infomercials, Telepromotions, Sponsoring-Werbespots und Mikro-Werbespots über die Höchstdauer von zwölf Minuten pro volle Stunde hinaus gesendet würden, obwohl sie „Werbespots“ im Sinne der Richtlinie seien.

4. Das Königreich Spanien widerspricht dieser Analyse und beruft sich darauf, dass die vier streitigen Werbeformen nicht unter den Begriff der Werbespots fielen, sondern unter den der anderen Formen der Werbung.

5. Die Richtlinie enthält keine Definition dieser beiden Begriffe.

6. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, festzustellen, dass die beiden in Rede stehenden Begriffe eine einheitliche und autonome Definition in der Europäischen Gemeinschaft erhalten müssen und dass es im Hinblick auf das System und die Ziele der Richtlinie Definitionen möglich sein muss, anhand dieser die praktische Wirksamkeit der mit der stündlichen Begrenzung beabsichtigten Beschränkung der Werbung zu den Hauptsendezeiten sicherzustellen.

7. Ich werde auch die Gründe darlegen, warum meines Erachtens der Begriff der

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (ABl. L 298, S. 23) in der durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 (ABl. L 202, S. 60) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie).

anderen Formen der Werbung nicht als besondere Formen der Werbung, die aus technischen Gründen eine längere Sendezeit benötigen, auszulegen ist, wie die Kommission vorträgt, sondern auf der Grundlage der in der Richtlinie genannten Werbeformen, so dass er nur die Sponsorenhinweise betreffen dürfte.

8. Ich werde ausführen, dass jedenfalls die Auslegung dieses Begriffs durch das Königreich Spanien betreffend die vier streitigen Werbeformen der in der Richtlinie vorgesehenen stündlichen Begrenzung ihre praktische Wirksamkeit entzieht.

9. Ich werde dem Gerichtshof also vorschlagen, die vorliegende Vertragsverletzungsklage für begründet zu erklären.

11. Dazu sieht sie für Fernsehwerbung Mindestnormen und Kriterien vor, die den Schutz der Verbraucher gewährleisten sollen⁴. Diese Regeln sollen insbesondere die Freiheit der Fernsehwerbung, die eine wesentliche Einnahmequelle für die kommerziellen Fernsehsender ist, und ein angemessenes Schutzniveau für audiovisuelle Werke sowie für die Fernsehzuschauer gegen übermäßige Werbung miteinander in Einklang bringen⁵.

12. Zunächst werden in der Richtlinie einige der in ihren normativen Bestimmungen verwendeten Begriffe wie Fernsehwerbung, Sponsoring und Teleshopping definiert.

I — Rechtlicher Rahmen

A — Die Richtlinie

10. Ziel der Richtlinie ist es, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich Fernsehen zu koordinieren, um den freien Empfang von Fernsehsendungen in der Gemeinschaft sicherzustellen³.

13. Fernsehwerbung wird in Art. 1 Buchst. c der Richtlinie definiert als „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Fernsehen von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern“.

3 — Erwägungsgründe 5 bis 11 der Richtlinie.

4 — 27. Erwägungsgrund der Richtlinie.

5 — Ebd. Vgl. auch Nr. 3 der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung (ABL 2004, C 102, S. 2).

14. „Sponsoring“ ist nach Art. 1 Buchst. e der Richtlinie „jeder Beitrag eines nicht im Bereich der Produktion von audiovisuellen Werken tätigen öffentlichen oder privaten Unternehmens zur Finanzierung von Fernsehprogrammen mit dem Ziel, seinen Namen, sein Warenzeichen, sein Erscheinungsbild, seine Tätigkeit oder seine Leistungen zu fördern“.

15. Der Begriff „Teleshopping“ in Art. 1 Buchst. f der Richtlinie bezeichnet „Sendungen direkter Angebote an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt“.

16. Nach Art. 10 der Richtlinie müssen Fernsehwerbung und Teleshopping als solche klar erkennbar und durch optische und/oder akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein. Es dürfen keine subliminalen Techniken eingesetzt werden. Einzeln gesendete Werbespots oder Teleshopping-Spots müssen die Ausnahme bilden.

17. Art. 17 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie sieht vor, dass gesponserte Fernsehprogramme nicht zum Kauf oder zur Anmietung von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors oder eines Dritten, insbesondere durch spezifische verkaufsfördernde Hinweise auf diese Erzeugnisse oder Dienstleistungen, anregen dürfen.

18. Art. 18 der Richtlinie, der den Kern der vorliegenden Rechtssache bildet, bestimmt die Höchstdauer der Sendezeit für Werbung.

19. Der Wortlaut dieses Artikels hat sich in den verschiedenen Fassungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ verändert.

20. In der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 89/552 war er wie folgt formuliert:

„(1) Die Sendezeit für Werbung darf 15 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten. Dieser Vomhundertsatz kann auf 20 v. H. angehoben werden, wenn er Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit für den Verkauf, den Kauf oder die Vermietung von Erzeugnissen oder für die Erbringung von Dienstleistungen umfasst und die Sendezeit für Werbespots insgesamt 15 v. H. nicht überschreitet.

(2) Die Sendezeit für Werbespots innerhalb einer Stunde darf 20 v. H. nicht überschreiten.

(3) Unbeschadet der Bestimmungen des Absatzes 1 darf die Sendezeit für Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit für den Verkauf, den Kauf oder die Vermietung von Erzeugnissen oder für die Erbringung von Dienstleistungen höchstens eine Stunde pro Tag betragen.“

21. In der in der vorliegenden Rechtssache anwendbaren Fassung, die sich, wie wir gesehen haben, aus den mit der Richtlinie 97/36 vorgenommenen Änderungen ergibt, lautet Art. 18 wie folgt:

„(1) Der Anteil an Sendezeit für Teleshopping-Spots, Werbespots und andere Formen der Werbung darf mit Ausnahme von Teleshopping-Fenstern im Sinne des Artikels 18a 20 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten. Die Sendezeit für Werbespots darf 15 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten.

(2) Der Anteil an Sendezeit für Werbespots und Teleshopping-Spots innerhalb einer Stunde, gerechnet ab einer vollen Stunde, darf 20 v. H. nicht überschreiten.

(3) Im Sinne dieses Artikels gilt Folgendes nicht als Werbung:

— Hinweise des Fernsehveranstalters auf eigene Programme und auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Programmen abgeleitet sind;

— Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit und kostenlose Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken.“

22. Mit der Richtlinie 97/36 wurde auch Art. 18a hinzugefügt, der wie folgt lautet:

„(1) Teleshopping-Fenster, die von einem Programm gesendet werden, das nicht ausschließlich für Teleshopping bestimmt ist, müssen eine Mindestdauer von 15 Minuten ohne Unterbrechung haben.

(2) Es sind höchstens acht solcher Fenster täglich zulässig. Ihre Gesamtsendedauer darf drei Stunden pro Tag nicht überschreiten. Die Fenster müssen optisch und akustisch klar als Teleshopping-Fenster gekennzeichnet sein.“

23. Die Art. 18 und 18a der Richtlinie wurden durch die Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶, die in der vorliegenden Rechtssache nicht anwendbar ist, geändert. In ihrer neuen Fassung lauten sie nunmehr wie folgt:

„Artikel 18

(1) Der Anteil von Fernsehwerbespots und Teleshopping-Spots an der Sendezeit darf innerhalb einer vollen Stunde 20 % nicht überschreiten.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Hinweise des Fernsehveranstalters auf eigene

⁶ — Richtlinie vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit (ABl. L 332, S. 27).

Sendungen und auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Sendungen abgeleitet sind, Sponsorenhinweise und die Produktplatzierung.

großer spanischer Fernsehsender für den Referenzzeitraum 1. Mai bis 30. Juni 2005 in Auftrag.

Artikel 18a

Teleshopping-Fenster müssen optisch und akustisch klar als solche gekennzeichnet sein und eine Mindestdauer von 15 Minuten ohne Unterbrechung haben.“

26. Angesichts der Ergebnisse dieser Studie und nach einem Schriftwechsel mit den spanischen Behörden sandte die Kommission diesen am 11. Juli 2007 ein Aufforderungsschreiben und am 8. Mai 2008 eine mit Gründen versehene Stellungnahme.

27. Mit Klageschrift vom 17. Juli 2009 hat sie die vorliegende Klage erhoben, in der sie beantragt,

24. Schließlich ist Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie anzuführen, der bestimmt, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür [sorgen], dass die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie tatsächlich einhalten“.

— festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch, dass es offenkundige, wiederholte und schwere Verstöße gegen Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie geduldet hat, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie in Verbindung mit Art. 10 EG verstoßen hat;

— dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen.

II — Sachverhalt, Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

25. Die Kommission gab bei der unabhängigen Beraterfirma Audimetrie, die auf die Erforschung und Analyse von Daten in Bezug auf den Markt für Fernsehwerbung spezialisiert ist, eine Studie über die Programmgestaltung mehrerer

28. Das Königreich Spanien und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung des beklagten Mitgliedstaats beigetreten ist, beantragen, die Klage abzuweisen.

29. Das Königreich Spanien beantragt auch, die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

III — Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

Produkte oder Dienstleistungen oder ihren Werbeagenturen hergestellt werden“⁸.

A — Vorbringen der Kommission

30. Die Vertragsverletzungsklage der Kommission betrifft vier im spanischen Fernsehen anzutreffende Werbeformen, nämlich Infomercials, Telepromotions, Sponsoring-Werbespots und Mikro-Werbespots.

31. Nach ihrer Ansicht handelt es sich bei jeder dieser Formen um einen Werbespot im Sinne der Definitionen, die der Gerichtshof im Urteil vom 12. Dezember 1996, RTI u. a.⁷, das Art. 18 der Richtlinie 89/552 betrifft, für „Werbespots“ und „andere Formen der Werbung“ gegeben habe.

32. Der Begriff „Werbespots“ sei definiert worden als „normalerweise sehr kurze Formen der Verkaufsförderung ..., die stark suggestiv wirken, im Allgemeinen in variablen Zeitabständen während oder zwischen den Programmen in Blöcken gesendet werden und meistens nicht von den Sendern selbst, sondern von den Anbietern der

33. Der Gerichtshof habe ausgeführt, dass „die in Art. 18 Abs. 1 Satz 2 eingeräumte Möglichkeit der Anhebung der Sendezeit für Werbung auf 20 v. H. der täglichen Sendezeit auch für Werbeformen genutzt werden kann, die zwar keine ‚Angebote an die Öffentlichkeit‘ darstellen, die aber ebenso wie diese wegen der Art und Weise ihrer Darbietung mehr Zeit in Anspruch nehmen als Werbespots“⁹.

34. Nach dieser Definition sei jede Form von Werbung, die zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet werde und deren Art und Weise der Darbietung keine deutlich längere Sendezeit erfordere, als Werbespot anzusehen und unterliege damit der in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehenen stündlichen Begrenzung. Eine besondere Form der Werbung könne somit nur als „andere Form der Werbung“ im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie angesehen werden, wenn die Art und Weise der Darbietung wegen unvermeidbarer zwingender technischer Erfordernisse eine längere Dauer notwendig mache.

7 — C-320/94, C-328/94, C-329/94 und C-337/94 bis C-339/94, Slg. 1996, I-6471.

8 — Ebd., Randnr. 31.

9 — Ebd., Randnrn. 32 und 34.

35. Nach diesen Erwägungen müssten die vier streitigen Werbeformen aus folgenden Gründen als Werbespots beurteilt werden.

Dienstleistungen gewidmet wird [und die Moderatorinnen ... vorübergehend die Rolle des Spieleleiters ab[streifen] und ... in die eines ‚Promoters‘ bestimmter Produkte oder Dienstleistungen [schlüpfen]¹¹, im Urteil RTI u. a. nicht als Werbespot beurteilt worden sei.

36. Infomercials werden definiert als Werbebotschaften von längerer Dauer als ein Spot, die im Allgemeinen argumentativ, informativ und beschreibend sind. Es handelt sich zudem um Archivmaterial, das mehrfach ausgestrahlt werden kann, obwohl es in der Regel wegen der einmaligen Merkmale Dauer und Argumentation nicht mehrfach gesendet wird¹⁰.

39. Die Kommission stellt jedoch klar, dass ihre Klage Telepromotion-Spots betreffe, d. h. zwischen den Programmen gesendete Botschaften, die diesen gegenüber eigenständig und von kurzer Dauer seien und mehrfach gesendet werden könnten.

37. Die Kommission führt aus, dass Infomercials nach den in der Studie von Audimetrie genannten Beispielen ebenso wie Werbespots zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet würden und die gleiche Sende Häufigkeit hätten wie Werbespots.

40. Was Sponsoring-Werbespots betrifft, stützt die Kommission ihre Klage auf deren Definition in den Auslegungskriterien zum spanischen Gesetz, wonach es sich um eine besondere Art von Spot handle, die „Euroclaqueta“, in dem der Hinweis auf das Sponsoring eines Programms und die Werbung des Sponsors gleichzeitig erfolgten.

38. Hinsichtlich der Telepromotion-Spots räumt die Kommission ein, dass Telepromotion, d. h. „eine Form der Fernsehwerbung, bei der Studiosendungen, in erster Linie Gameshows, unterbrochen werden und die Sendezeit der Darstellung eines oder mehrerer Produkte oder

41. Die Kommission weist darauf hin, dass nach Art. 17 der Richtlinie die Einstufung als Sponsoring voraussetze, dass der Hinweis keinerlei Anregung zum Kauf von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors enthalte.

10 — Siehe S. 6 der Auslegungskriterien für Werbesendungen vom 17. Dezember 2001, die von der Subdirección general de contenidos de la S.I. im Rahmen ihrer Inspektions- und Kontrolldienste angewandt werden (im Folgenden: Auslegungskriterien zum spanischen Gesetz).

11 — Nr. 25 der in Fn. 5 genannten Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen.

42. Was schließlich die Mikro-Werbespots betrifft, stützt sich die Kommission ebenfalls auf deren Definition in den Auslegungskriterien zum spanischen Gesetz, wonach „Mikrospots, die Werbung enthalten, als ‚andere Form der Werbung‘ angesehen werden, wenn sie länger als 60 Sekunden dauern und wenn es sich nicht um eine bloße Zusammenfassung entfernt zusammenhängender Spots handelt“.

43. Die Kommission macht geltend, dass die Art und Weise der Darbietung dieser Mikrospots, im Gegensatz zu der echter Telepromotions, keine längere Dauer als die herkömmlicher Spots erfordere.

44. Somit steht nach Ansicht der Kommission die Vertragsverletzung des Königreichs Spanien fest, da sich aus dem Bericht von Audimetrie und aus den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats ergebe, dass diese vier Werbeformen im spanischen Fernsehen bis zu 17 Minuten pro Stunde gesendet würden, dass also die nach der Richtlinie vorgesehene Höchstgrenze von 12 Minuten innerhalb einer Stunde, gerechnet ab einer vollen Stunde, um 50 % überschritten werde.

B — Das Vorbringen des Königreichs Spaniens

45. Das Königreich Spanien betont, dass die Richtlinie die Begriffe Werbespot und andere

Formen der Werbung nicht definiere. Diese beiden Begriffe müssten unterschieden werden, wobei die folgenden Kriterien zu berücksichtigenden seien:

- Form oder Darbietung der Werbung: ihr ästhetisches oder optisches Erscheinungsbild, die Kombination von audiovisuellen mit anderen, ausschließlich grafischen Elementen (Crawls, Doppelbelichtung) oder von Klangelementen (Stimme aus dem Off), der Einsatz von Schauspielern und einer Szenografie, die zu besonderen Programmen gehörten;

- Dauer: längere Dauer bei Infomercials oder Mikro-Werbespots;

- Stellung im Programmablauf: mit anderen Programmen verbunden oder nicht;

- Inhalt der Botschaft: entsprechend der Bedeutung der Anregung zum Kauf oder Verkauf, die sehr stark sein könne (wie bei den Spots) oder gering, weil der beschreibende Aspekt vorherrsche (Infomercials) oder weil er in der visuellen Darstellung der Erzeugnisse oder der Dienstleistungen, die Gegenstand der Werbung seien, begrenzt sei (einfache Maske des Image-Sponsoring).

46. Das Königreich Spanien weist außerdem darauf hin, dass die Bestimmung des Begriffs „Werbespot“ gemäß dem folgenden,

im Urteil vom 28. Oktober 1999, ARD¹², aufgestellten Grundsatz zu erfolgen habe: „Unterwirft eine Bestimmung der Richtlinie 89/552 die Ausstrahlung und Verbreitung von Fernsehsendungen einer Beschränkung, ohne dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Beschränkung klar und eindeutig formuliert hat, ist sie ... eng auszulegen.“¹³

47. Nach Ansicht dieses Mitgliedstaats ist auch das Ziel der Richtlinie zu berücksichtigen, das darin bestehe, ein Gleichgewicht zwischen dem Finanzierungsbedarf der Fernsehgesellschaften, ihrem Recht auf Unternehmensfreiheit und der Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit einerseits und dem Schutz der Interessen der Verbraucher als Fernsehzuschauer gegen übermäßige Werbung andererseits zu berücksichtigen.

48. Dies sei der Grund, warum er in seinen Rechtsvorschriften eine stündliche Begrenzung von 12 Minuten für Werbespots sowie für Teleshopping-Spots und eine Begrenzung von 17 Minuten für die anderen Formen der Werbung vorgesehen habe.

49. Das Königreich Spanien trägt vor, dass die vier streitigen Werbeformen wegen ihrer Standardlänge, ihrer geringeren kommerziellen Aggressivität nach dem Grad der Suggestionwirkung auf den Verbraucher

und schließlich dem Umfang der Störung des Programmgenusses, den sie bewirkten, nicht unter den Begriff „Werbespots“ fielen.

50. Es weist darauf hin, dass keine dieser Werbeformen so häufig gesendet werde wie die klassischen Werbespots; der Grund dafür seien ihre jeweiligen Besonderheiten, sei es ihre Länge (außer den Sponsorenanzeigen sei es nicht vorstellbar, die anderen Formen mehr als einmal in demselben Werbeblock zu senden), die besondere Bindung an ein bestimmtes Programm (dies sei der Fall bei Sponsorenhinweisen und einigen Telepromotions) oder ihre Natur als Informationsprogramm (Mikrohinweise).

51. Kennzeichnend für die vier streitigen Werbeformen sei, dass es sich um Einzel- oder Sondersendungen handele, ein Umstand, der, treffe er mit einem anderen zusammen, wie dem des Formats der Sendung je nach der Fernsehgesellschaft oder sogar dem einer Produktion an bestimmten Orten durch die jeweiligen Fernsehsender, es ermögliche, sie von den Werbespots zu unterscheiden.

C — Vorbringen des Vereinigten Königreichs

52. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs verstößt die Auslegung der Kommission gegen die Richtlinie, da diese

12 — C-6/98, Slg. 1999, I-7599.

13 — Ebd., Randnr. 30.

Auslegung die grundlegenden Unterschiede nicht berücksichtige, die nach der Richtlinie zwischen Werbespots und den anderen Formen der Werbung bestünden, insbesondere dem Sponsoring und den Hinweisen des Fernsehveranstalters auf eigene Programme gemäß Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie.

53. Der Umstand, dass ein Sponsoring-Spot bestimmte Erzeugnisse und Dienstleistungen des Sponsors fördere, bedeute nicht, dass er ein Werbespot sei.

54. Zudem würde die Auffassung der Kommission, die Hinweise des Fernsehveranstalters müssten schon deswegen unter den Begriff „Werbespot“ fallen, weil es sich dabei um eine Förderung seiner Dienstleistungen handele, dem Ausschluss in Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie jede praktische Wirksamkeit nehmen.

IV — Würdigung

55. Ich teile die Ansicht der Kommission, dass die vier streitigen Werbeformen als Werbespots im Sinne der Richtlinie anzusehen sind. Jedoch stimme ich, auch wenn ich zu dem gleichen Ergebnis komme wie die Klägerin, ihrer Definition des Begriffs „andere Formen der Werbung“ nicht zu. Ich möchte dies wie folgt begründen.

56. Im vorliegenden Rechtsstreit ist zu klären, ob die streitigen vier Werbeformen, wie die Kommission vorträgt, als Werbespots einzustufen sind oder ob sie zur Kategorie der anderen Formen der Werbung gehören, wie das Königreich Spanien meint. Von der Entscheidung dieses Streits hängt es ab, ob die Ausstrahlung der vier in Rede stehenden Werbeformen der stündlichen Begrenzung von 12 Minuten, gerechnet ab einer vollen Stunde, oder nur der Begrenzung von 15 % der täglichen Sendezeit unterliegt.

57. Es ist somit ganz offensichtlich, worum es in diesem Rechtsstreit geht. Es geht um das Recht der Fernsehveranstalter, diese neuen Werbeformen zu den Hauptsendezeiten zusätzlich zu den zwölf Minuten zu senden, die in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie für die Ausstrahlung von Werbespots und Teleshopping-Spots vorgesehen sind.

58. Die Entscheidung darüber erfordert es, den Inhalt der in Art. 18 Abs. 1 und 2 der Richtlinie enthaltenen Begriffe „Werbespot“ und „andere Formen der Werbung“ zu analysieren.

59. Die Definition dieser beiden Begriffe ist nicht einfach. Wie die Verfahrensbeteiligten ausgeführt haben, enthält die Richtlinie keine solche Definition, und sie verweist in Bezug auf sie auch nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten.

60. Zwar wird, wie die Kommission geltend macht, in der ihrem Vorschlag für eine Richtlinie¹⁴ beigefügten Begründung darauf hingewiesen, dass „die Bestimmung hinsichtlich ‚anderer Formen der Werbung‘ im Verhältnis zu Werbespots ... eine größere Flexibilität gewährleisten [soll]. Auf diese Weise wird die Entwicklung neuer Werbeformen wie Telepromotions und ‚Dauerwerbesendungen‘, die eine längere Sendedauer haben und in der Regel in den Programmablauf integriert werden, berücksichtigt.“¹⁵

61. Dieser erste Vorschlag wurde jedoch von der Kommission nach Änderungen durch das Europäische Parlament abgeändert, das beabsichtigte, die Möglichkeit zu streichen, eine zusätzliche Sendezeit für die anderen Formen der Werbung vorzusehen¹⁶.

14 — Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552 (KOM[95] 86 endg.).

15 — Nr. 2.4.4.

16 — Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (ABl. 1996, C 65, S. 96). Das Parlament schlug vor, Art. 18 wie folgt zu fassen:

„(1) Die Sendezeit für Werbung darf 15 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten.

Die kombinierte Sendezeit an Werbung und Teleshopping (ausgenommen Teleshopping-Fenster mit einer Mindestdauersendezeit von 15 Minuten) darf 20 v. H. der täglichen Sendezeit nicht überschreiten. Dies gilt nicht für ausschließlich Teleshopping gewidmeten Dienstleistungen.

(2) Die kombinierte Sendezeit für jede Form von Werbung einschließlich Teleshopping-Spots innerhalb einer Stunde, gerechnet ab der letzten vollen Stunde, darf 20 v. H. nicht überschreiten. Die Sendezeit für Werbeeinblendungen während eines Spielfilms darf 15 v. H. der angesetzten Filmdauer nicht überschreiten.“

62. In ihrem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie¹⁷ führt die Kommission nur aus, dass ihre neue Fassung von Art. 18 die Änderungen beinhalte, die zum Teil auf Abänderungen des Parlaments zurückzuführen seien, dass sie es allerdings weder für wünschenswert noch für möglich halte, andere Werbeformen als Werbespots auszuschließen¹⁸.

63. Infolgedessen erlauben es die Vorarbeiten zur Richtlinie meines Erachtens kaum, dem Begriff „andere Formen der Werbung“ mit Sicherheit eine genaue, vom Gemeinschaftsgesetzgeber in Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie gewollte Bedeutung zu geben.

64. Gemäß der Rechtsprechung müssen somit der Sinn und die Bedeutung der Begriffe „Werbespots“ und „andere Formen der Werbung“ unter Berücksichtigung des Kontexts der Vorschriften, in denen sie genannt sind, und der mit diesen Vorschriften verfolgten Ziele ermittelt werden, damit diese Begriffe in der Gemeinschaft eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten¹⁹.

17 — Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552 (KOM[96] 200 endg.).

18 — Vgl. Begründung, Nr. 2.2, S. 7.

19 — Vgl. zu den Begriffen „Fernsehwerbung“ und „Teleshopping“ in Art. 1 der Richtlinie Urteil vom 18. Oktober 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Slg. 2007, I-8817, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65. Das Königreich Spanien ist der Ansicht, dass die genannten Begriffe bei Fehlen einer genauen Definition in der Richtlinie in einem der Ausstrahlung von Werbung günstigen Sinne zu verstehen seien.

Teleshopping bezogen hat. In der Richtlinie ist der Begriff „andere Formen der Werbung“ aber nicht mehr mit Angeboten im Rahmen des Teleshoppings verknüpft; für diese hat die Richtlinie 97/36 spezielle Regeln vorgesehen, mit denen der Entwicklung und Bedeutung des Teleshoppings Rechnung getragen werden soll²¹.

66. Im Urteil ARD wurde zwar, wie dieser Mitgliedstaat bemerkt, entschieden, dass die Bestimmungen der Richtlinie, die die Ausstrahlung von Werbung im Fernsehen einer Beschränkung unterwerfen, eng auszulegen sind, wenn sie nicht klar und eindeutig formuliert sind²⁰.

67. Zudem kann die These der Kommission, dass der in der Richtlinie verwendete Begriff „andere Formen der Werbung“ im Urteil RTI u. a. definiert worden sei, anfechtbar erscheinen.

69. Außerdem erscheint es im Hinblick auf das Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie zugrunde liegende Ziel, die Verbraucher gegen übermäßige Werbung zu den Hauptsendezeiten zu schützen, auf das ich noch zurückkommen werde, schwierig, die Länge der Werbesendung als das Kriterium zu akzeptieren, das eine Abweichung von dieser stündlichen Begrenzung rechtfertigt. Eine solche Auslegung würde dazu führen, dass die Wirtschaftsbeteiligten ermutigt werden, neue Werbeformen zu erfinden, die aus technischen Gründen längere Sendezeiten benötigen, und dass so die praktische Wirksamkeit der genannten stündlichen Begrenzung eingeschränkt würde.

68. In diesem Urteil hat sich der Gerichtshof nämlich zu dem Ausdruck „Werbeformen wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit“ in Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 89/552 geäußert. Der Wortlaut dieses Ausdrucks, insbesondere die Verwendung des Wortes „wie“, zeigt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich ausdrücklich auf Werbeformen mit den gleichen Merkmalen wie Angebote im Rahmen des

70. Soweit die Richtlinie das Ziel verfolgt, in allen Mitgliedstaaten die Sendezeit für alle Formen der Werbung, die der Definition in Art. 1 Buchst. c der Richtlinie entsprechen, zu begrenzen, neige ich zu der Ansicht, dass der Bedeutungsgehalt des Begriffs „andere Formen der Werbung“ in Art. 18 Abs. 1 der

20 — Randnrn. 29 und 30. Es ging um die Frage, ob bei der Berechnung des in Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehenen 45-Minuten-Zeitraums zum Zweck der Festlegung der Zahl der zulässigen Werbeunterbrechungen bei der Übertragung von Kinospielefilmen die Werbedauer in den genannten Zeitraum einzubeziehen ist oder nicht.

21 — Vgl. Erwägungsgründe 36 und 37 der Richtlinie 97/36.

Richtlinie in ihren Bestimmungen gesucht werden muss.

71. Bei deren Untersuchung stellt man fest, dass die in der Richtlinie genannten anderen Formen der Werbung, die von den Werbespots unterschieden werden könnten, die Sponsorenhinweise sind. Solche Hinweise stellen sehr wohl eine Form der Werbung dar, da sie nach Art. 1 Buchst. e der Richtlinie das Ziel verfolgen, den Namen, das Warenzeichen, das Erscheinungsbild, die Tätigkeit oder die Leistungen des Sponsors zu fördern.

72. Dieses Ergebnis wird meines Erachtens durch die Richtlinie 2007/65 untermauert, da Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 in der durch diese Richtlinie geänderten Fassung außer den Hinweisen des Fernsehveranstalters auf eigene Sendungen und auf Begleitmaterialien, die direkt von diesen Sendungen abgeleitet sind, Sponsorenhinweise und die Produktplatzierung von der stündlichen Begrenzung ausnimmt.

73. Ich neige deshalb zu der Ansicht, dass der Begriff „andere Formen der Werbung“ in Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie Sponsorenhinweise bezeichnet und nicht Werbeformen, die aufgrund unvermeidbarer zwingender technischer Erfordernisse längere Sendezeiten benötigen, wie die Kommission vorträgt.

74. Jedoch ist im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Klage die Entscheidung für die eine oder die andere dieser Definitionen nicht ausschlaggebend. Welche der beiden Definitionen man auch wählt, das Vorbringen der Kommission ist meines Erachtens begründet, wenn sie vorträgt, dass die Auslegung des Begriffs „andere Formen der Werbung“ nicht dazu führen darf, der stündlichen Begrenzung in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie die praktische Wirksamkeit zu nehmen.

75. Selbst wenn nämlich Begriffe, die die Werbefreiheit beschränken, eng auszulegen sind, wie der Gerichtshof im Urteil *ARD* ausgeführt hat, ist auch das Ziel der Richtlinie zu berücksichtigen, das darauf gerichtet ist, die Ausübung dieser Freiheit mit dem zwingenden Gebot, Fernsehzuschauer gegen ein Übermaß an Werbesendungen zu schützen, in Einklang zu bringen.

76. Wie die Kommission zutreffend bemerkt, kommt dem Schutz der Verbraucher als Zuschauer gegen übermäßige Werbung im Rahmen der Ziele der Richtlinie eine wesentliche Bedeutung zu²².

77. Die stündliche Begrenzung auf zwölf Minuten pro volle Stunde in Art. 18 der Richtlinie stellt das vom

22 — Urteil *Österreichischer Rundfunk* (Randnr. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Gemeinschaftsgesetzgeber gewollte Gleichgewicht zwischen dem Finanzierungsbedarf der Fernsehveranstalter durch Werbung und dem Schutz der Fernsehzuschauer gegen übermäßige Werbung dar. Mit anderen Worten, der Gemeinschaftsgesetzgeber war der Ansicht, dass die Möglichkeit, für eine Dauer von maximal 12 Minuten pro volle Stunde Werbung zu senden, ausreichend ist, um den Fernsehveranstaltern die Deckung ihres Finanzierungsbedarfs zu ermöglichen.

78. Die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung erfordert somit, dass die Werbeformen, die zusätzlich zu diesen zwölf Minuten gesendet werden können, genau denjenigen entsprechen, die vom Gesetzgeber gewollt waren. Dies ist auch zwingend erforderlich, um die Gleichbehandlung aller Fernsehveranstalter zu gewährleisten, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie niedergelassen sind.

79. Diese Auslegung wird meines Erachtens, soweit erforderlich, durch die Bestimmungen der Richtlinie 2007/65 bestätigt, in deren Rahmen sich der Gemeinschaftsgesetzgeber dafür entschieden hat, die tägliche Begrenzung zu streichen und nur die stündliche Begrenzung beizubehalten, da nur Letztere geeignet ist, Werbesendungen zu den Hauptsendezeiten zu begrenzen und somit zur Beachtung des oben genannten Gleichgewichts zu führen²³.

80. Wie die Kommission aber mit der vorliegenden Klage zutreffend gezeigt hat, läuft die These des Königreichs Spanien offensichtlich diesem Ziel zuwider. Nach dessen Ansicht ist der Begriff der Werbespots unter Berücksichtigung einer Gesamtheit von Kriterien zu definieren und immer dann zu verneinen, wenn die Form der Werbung in Bezug auf das eine oder andere Kriterium ein wenig von der Definition des Begriffs „Werbespots“ im Urteil RTI u. a. abweicht.

81. Diese These bedeutet letztlich, den zuständigen Behörden jedes Mitgliedstaats die Befugnis zu überlassen, den Begriff der Werbespots im Einzelfall zu definieren und folglich der in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehenen stündlichen Begrenzung die praktische Wirksamkeit zum großen Teil zu entziehen.

82. Deshalb bin ich der Ansicht, dass die vorliegende Klage, auch hinsichtlich der Sponsoring-Werbespots, den „Euroclaquetas“, begründet ist.

83. Nach der Definition dieser Werbeform in den Auslegungskriterien zum spanischen Gesetz handelt es sich nämlich um eine Sonderform von Spot, in dem der Sponsorenhinweis für ein Programm und die Werbung des Sponsors gleichzeitig erfolgen.

84. Hält man es mit dem Königreich Spanien für zulässig, dass eine solche Form von Werbung unter den Begriff „andere

23 — 59. Erwägungsgrund der Richtlinie 2007/65.

Formen der Werbung“ fällt und somit außerhalb der stündlichen Begrenzung von 12 Minuten gesendet wird, läuft dies darauf hinaus, den Fernsehveranstaltern und den Wirtschaftsbeteiligten, die ihre Erzeugnisse oder Dienstleistungen fördern wollen, zu erlauben, diese Begrenzung zu umgehen.

Sponsorenhinweise außerhalb der stündlichen Begrenzung gesendet werden könnten, die nicht zum Kauf der Erzeugnisse oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors anregen, ist deshalb meines Erachtens begründet.

85. Um der genannten Begrenzung zu entgehen, brauchen sie nämlich der Werbung, die zum Kauf ihrer Erzeugnisse oder zur Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungen anregt, nur einen Sponsorenhinweis beizufügen. Das Vorbringen der Kommission, dass gemäß Art. 17 der Richtlinie nur solche

86. Das Königreich Spanien hat, wenn der Gerichtshof meine Auffassung teilt, gemäß Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu tragen. Das Vereinigte Königreich muss nach Art. 69 § 4 Abs. 1 dieser Verfahrensordnung seine eigenen Kosten tragen.

V — Ergebnis

87. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die vorliegende Vertragsverletzungsklage für begründet zu erklären, soweit dem Königreich Spanien zur Last gelegt wird, dadurch, dass es offenkundige, wiederholte und schwere Verstöße gegen Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität in der durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 geänderten Fassung geduldet hat, gegen seine Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 in geänderter Fassung in Verbindung mit Art. 10 EG verstoßen hat;

- dem Königreich Spanien die Kosten aufzuerlegen und das Königreich Großbritannien und Nordirland zur Tragung seiner eigenen Kosten zu verurteilen.