

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

24. November 2011 *

In der Rechtssache C-281/09

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 22. Juli 2009,

Europäische Kommission, vertreten durch L. Lozano Palacios und C. Vrignon als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch
S. Behzadi-Spencer und S. Hathaway als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter M. Safjan,
M. Ilešić und E. Levits sowie der Richterin M. Berger (Berichterstatlerin),

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. April
2011

I - 11830

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 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 Fernsehtätigkeit (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 89/552) in Verbindung mit Art. 10 EG verstoßen hat, dass es offenkundige, wiederholte und schwere Verstöße gegen Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 geduldet hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 2 Der 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 89/552 besagt: „Um sicherzustellen, dass die Interessen der Verbraucher als Zuschauer umfassend und angemessen geschützt werden, muss die Fernsehwerbung einer Reihe von Mindestnormen und Kriterien unterworfen werden; die Mitgliedstaaten müssen das Recht behalten, ausführlichere oder strengere Bestimmungen ... einzuführen.“

3 Art. 1 der Richtlinie 89/552 sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bedeutet:

...

c) ‚Fernsehwerbung‘ jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Fernsehen von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter entweder 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.

...

e) ‚Sponsoring‘ 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, seine Marke, sein Erscheinungsbild, seine Tätigkeit oder seine Leistungen zu fördern.

f) ‚Teleshopping‘ Sendungen direkter Angebote an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt.“

4 Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür, dass die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie einhalten.“

5 Art. 17 Abs. 1 dieser Richtlinie lautet:

„Gesponserte Fernsehprogramme müssen folgenden Anforderungen genügen:

- a) Inhalt und Programmplatz einer gesponserten Sendung dürfen vom Sponsor auf keinen Fall in der Weise beeinflusst werden, dass die Verantwortung und die redaktionelle Unabhängigkeit des Fernsehveranstalters in Bezug auf die Sendungen angetastet werden.
- b) Sie sind als Sponsorprogramme durch den Namen und/oder das Firmenemblem des Sponsors am Programmanfang und/oder Programmende eindeutig zu kennzeichnen.
- c) Sie dürfen nicht zum Kauf oder zur Miete bzw. Pacht von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors oder eines Dritten, insbesondere durch spezifische verkaufsfördernde Hinweise auf diese Erzeugnisse oder Dienstleistungen, anregen.“

6 Art. 18 der Richtlinie 89/552 bestimmte in seiner ursprünglichen Fassung:

„(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.

...“

7 Nach seiner Änderung durch die Richtlinie 97/36 lautet Art. 18 der Richtlinie 89/552:

„(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.“

Nationales Recht

- 8 Die Richtlinie 89/552 wurde durch das Gesetz 25/1994 vom 12. Juli 1994 (BOE Nr. 166 vom 13. Juli 1994, S. 22342) in der durch die Gesetze 22/1999 vom 7. Juni 1999, 15/2001 vom 9. Juli 2001 und 39/2002 vom 28. Oktober 2002 geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz 25/1994) in die spanische Rechtsordnung umgesetzt.

- 9 Die spanischen Behörden wenden die Vorschriften über Werbung nach den Auslegungskriterien für Werbesendungen vom 17. Dezember 2001 an, die von der Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información (Untergeneraldirektion für die Inhalte der Informationsgesellschaft) im Rahmen ihrer Inspektions- und Kontrolldienste angewendet werden (im Folgenden: Auslegungskriterien).

- 10 Auf S. 5 der Auslegungskriterien wird unter dem Titel „Darbietungsformen der Fernsehwerbung“ zwischen „Spots“ und „anderen Formen der Werbung“ unterschieden, wobei diese Unterscheidung laut den Auslegungskriterien „erhebliche Auswirkungen auf die quantitative Begrenzung innerhalb einer bestimmten Sendezeit hat“.

- 11 Auf den S. 25 ff. der Auslegungskriterien werden die quantitativen Begrenzungen für Werbung pro Stunde folgendermaßen aufgeführt:

„Begrenzung pro Stunde

Innerhalb jeder vollen Stunde des Tages darf die Sendezeit für alle Formen der Werbung und für Teleshopping-Spots nicht 17 Minuten überschreiten.

Unter Einhaltung der vorstehenden Begrenzung darf die Sendezeit für Werbespots und Teleshopping-Spots, mit Ausnahme der Eigenwerbung, innerhalb desselben Zeitraums nicht 12 Minuten überschreiten.“

- 12 Die je Tag geltenden Begrenzungen für Werbung sind in den Auslegungskriterien wie folgt festgelegt:

„Die Gesamtsendezeit für alle Formen der Werbung und für Teleshopping, mit Ausnahme der Teleshopping-Programme, die unter Abs. 3 dieses Artikels fallen, dürfen nicht 20 v. H. der täglichen Sendezeit überschreiten.“

Die Sendezeit für Werbespots darf nicht 15 v. H. der täglichen Gesamtsendezeit überschreiten.“

13 In den Auslegungskriterien werden die Begrenzungen je Tag wie folgt präzisiert:

„Werbung (alle Formen der Werbung) und Teleshopping-Spots: 20 v. H. der täglichen Sendezeit.

Diese Begrenzung gilt für alle Formen der Werbung und alle Formen des Teleshoppings mit Ausnahme der Teleshopping-Programme.

Werbespots: 15 v. H. der täglichen Sendezeit.

Diese Begrenzung gilt nicht für andere Formen der Werbung und auch nicht für Teleshopping-Spots und Teleshopping-Programme.“

14 Die Auslegungskriterien enthalten folgende Definition von Werbespots:

„Spots: audiovisuelle Werbebotschaft von kurzer Dauer (in der Regel 10 bis 30 Sekunden), die gegenüber den Programmen eigenständig ist. Es handelt sich um eine Standardproduktion (auf einem dauerhaften Datenträger), die mehrfach ausgestrahlt werden kann.“

15 Nach den Auslegungskriterien sind „andere Formen der Werbung“:

„Werbereportagen: Werbebotschaft von längerer Dauer als ein Spot, die im Allgemeinen argumentativ, informativ und beschreibend ist. Es handelt sich ebenfalls um eine Standardproduktion, die mehrfach ausgestrahlt werden kann, obwohl sie in der Regel wegen ihrer einmaligen Merkmale der Dauer und Argumentation nicht mehrfach gesendet wird.

Telepromotions: Werbebotschaften in Verbindung mit einem Programm, für die dieselbe Bühne, dasselbe Bühnenbild, dieselbe Szenografie und/oder dieselben Kostüme verwendet werden wie für das Programm, mit dem sie in Verbindung stehen. Es handelt sich um eine ‚Serienproduktion‘, die nicht in eigenständiger Form, sondern nur im Rahmen der Wiederholung des Programms, in dem sie produziert wurde, mehrfach gesendet werden soll. Da die Telepromotions desselben Produkts in den aufeinanderfolgenden Sendungen eines Programms verschiedenen Aufnahmen entsprechen (denen der verschiedenen Folgen des Programms), sind sie niemals identisch.

Eine Telepromotion kann in einer ausschließlich mündlichen Botschaft des Moderators bestehen, soweit diese der Werbung dient. ...

Sponsoring-Werbespots: Auf Antrag bestimmter Fernsehgesellschaften hat der ehemalige Secretario General de Comunicaciones (Generaldirektor Verkehr im Ministerium für Infrastruktur und Verkehr) entschieden, dass eine besondere Form von Spots — nach der Bezeichnung eines Fernsehveranstalters die ‚Euroclaqueta‘ —, in denen der Hinweis auf das Sponsoring eines Programms und die Werbung des

Sponsors gleichzeitig erfolgen, den anderen Formen der Werbung zugerechnet werden, wenn sie die drei folgenden Bedingungen erfüllen:

- Höchstdauer von 10 Sekunden;

- Ausstrahlung unmittelbar vor oder nach dem Programm, auf das sie sich beziehen;

- Produktionseigenschaften, die sich deutlich von der Produktion herkömmlicher Spots unterscheiden. ...

Mikrowerbespots: Mikrosports, die Werbebotschaften enthalten, werden als ‚eine andere Form der Werbung‘ angesehen, wenn sie länger als 60 Sekunden dauern und wenn es sich nicht um eine bloße Zusammenfassung entfernt zusammenhängender Spots handelt.“

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

¹⁶ Die Kommission gab bei der unabhängigen Beraterfirma Audimetrie eine Studie über die Programmgestaltung mehrerer großer spanischer Fernsehsender über einen Referenzzeitraum von zwei Monaten des Jahres 2005 in Auftrag. Nachdem sie zu dem Schluss gelangt war, dass eine Reihe von Verstößen gegen die Art. 11 und 18

der Richtlinie 89/552 vorlägen, forderte die Kommission das Königreich Spanien mit Schreiben vom 26. Januar 2007 auf, sich zu den Ergebnissen dieser Studie zu äußern.

- 17 Im Anschluss an ein Treffen zwischen den Dienststellen der Kommission und den spanischen Behörden am 13. März 2007 übermittelte das Königreich Spanien den Dienststellen der Kommission ein Schreiben der Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Generaldirektion für die Entwicklung der Informationsgesellschaft des Ministeriums für Industrie, Tourismus und Handel) mit Erläuterungen zu der von den spanischen Behörden geübten Praxis. Die Kommission kam aufgrund dieses Antwortschreibens zu dem Ergebnis, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 verstoßen habe. Daher richtete sie am 11. Juli 2007 ein Mahnschreiben an das Königreich Spanien, mit dem sie es aufforderte, innerhalb von zwei Monaten seine Stellungnahme abzugeben.
- 18 In diesem Schreiben erhob die Kommission drei Rügen. Erstens habe das Königreich Spanien dadurch gegen die ihm obliegenden Verpflichtungen verstoßen, dass es den Begriff „Werbespots“ in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 restriktiv ausgelegt habe, während es den Begriff „andere Formen der Werbung“ derart weit ausgelegt habe, dass er bestimmte Formen der Werbung umfasse, die nach Ansicht der Kommission unter die Kategorie der Werbespots fallen. Da die Kommission die anderen Rügen später fallen ließ, kommt es auf diese im Rahmen der vorliegenden Rechtssache nicht an.
- 19 Das Königreich Spanien antwortete auf dieses Mahnschreiben mit Schreiben vom 26. Oktober 2007, dem ein Bericht des Ministerio de Industria, Turismo y Comercio beigelegt war. In Bezug auf den Begriff der Werbespots bestätigte das Königreich Spanien, dass es nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zur Auslegung dieses Begriffs gebe.

- 20 Die Kommission stellte fest, dass sich aus diesem Antwortschreiben ergebe, dass das Königreich Spanien nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen habe, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 zu gewährleisten, und forderte es daher in einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 8. Mai 2008 auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.
- 21 Da die Antwort des Königreichs Spanien vom 8. September 2008 ihr nicht zufriedenstellend erschien, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.
- 22 Das Königreich Spanien und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung des beklagten Mitgliedsstaats beigetreten ist, beantragen, die Klage abzuweisen.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 23 Die Klage der Kommission betrifft vier von spanischen Fernsehanstalten ausgestrahlte Werbeformen, nämlich Werbereportagen, Telepromotions, Sponsoring-Werbespots und Mikrowerbespots. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Sendung dieser vier Werbeformen in Spanien unter den Begriff der Werbespots fällt. Das Königreich Spanien dagegen ist der Auffassung, dass diese zu den „anderen Formen der

Werbung“ gehören, für die als solche andere stündliche und tägliche Begrenzungen der Sendezeit gälten.

- 24 Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus dem Urteil vom 12. Dezember 1996, RTI u. a. (C-320/94, C-328/94, C-329/94 und C-337/94 bis C-339/94, Slg. 1996, I-6471), dass grundsätzlich jede Form von Werbung, die zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet werde, als „Werbespot“ im Sinne der Richtlinie 89/552 anzusehen sei und damit der in Art. 18 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen stündlichen Begrenzung unterliege. Nur die aufgrund der Art und Weise ihrer Darbietung erforderliche deutlich längere Dauer bestimmter Formen der Werbung rechtfertige es ausnahmsweise, dass Letztere nicht dieser Begrenzung unterlägen.
- 25 Die Kommission ist der Auffassung, dass die vier streitigen Werbeformen im Allgemeinen keine deutlich längere Dauer aufweisen als herkömmliche Werbespots. Soweit es sich anders verhalte, sei dies nicht durch die diesen Werbeformen innewohnende Art und Weise der Darbietung gerechtfertigt, da diese der Darbietungsweise herkömmlicher Werbespots ähnlich oder mit ihr sogar identisch sei.
- 26 Demgemäß macht die Kommission geltend, dass die vier streitigen Werbeformen unter den Begriff der Werbespots fielen. Was insbesondere die Werbereportagen angehe, ergebe sich aus der Studie von Audimetrie, dass sie zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet würden und die gleiche Sendehäufigkeit aufwiesen wie Werbespots. Im Übrigen seien die Werbereportagen, was ihre Dauer und ihre suggestive Wirkung betreffe, bestimmten Werbespots ähnlich.
- 27 Hinsichtlich der Telepromotions stellt die Kommission klar, dass ihre Klage nur die Telepromotion-Spots betreffe. Diese hätten eine kurze Dauer von etwa einer Minute, die nicht als wesentlich länger angesehen werden könne als die herkömmlicher

Werbespots. Außerdem handle es sich bei den Telepromotion-Spots um „Standardbotschaften“, die zwar aufgrund der Anwesenheit bestimmter Schauspieler oder besonderer Bildelemente mit einem bestimmten Programm in Verbindung gebracht werden könnten, jedoch gegenüber diesen Programmen vollkommen eigenständig seien. Zudem würden sie im Rahmen von Werbefenstern gesendet, und sie seien, wie die herkömmlichen Werbespots, dafür bestimmt, mehrfach gesendet zu werden, und würden auch tatsächlich sehr häufig mehrfach gesendet.

- 28 Was die Sponsoring-Werbespots betrifft, stützt die Kommission ihre Klage auf deren Definition in den Auslegungskriterien. Demnach handle es sich dabei um eine besondere Form von Spot — nämlich die „Euroclaqueta“ —, in dem der Hinweis auf das Sponsoring eines Programms und die Werbung des Sponsors gleichzeitig erfolgten, wodurch die Öffentlichkeit zum Kauf von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors angeregt werde. Die Kommission weist darauf hin, dass nach Art. 17 der Richtlinie 89/552 die Einstufung als „Sponsoring“ aber voraussetze, dass die Mitteilung keinerlei Anregung zum Kauf von Erzeugnissen oder zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Sponsors enthalte.
- 29 Was die Mikrowerbespots betrifft, stützt sich die Kommission ebenfalls auf deren Definition in den Auslegungskriterien, wonach Mikrospots, die Werbebotschaften enthielten, als „andere Form der Werbung“ angesehen würden, wenn sie länger als 60 Sekunden dauerten und wenn es sich nicht um eine bloße Zusammenfassung nur entfernt zusammenhängender Spots handle. Die Kommission macht geltend, dass die Art und Weise der Darbietung und die Eigenschaften dieser Mikrospots keine längere Dauer erforderten als die herkömmlicher Spots.
- 30 Somit steht nach Ansicht der Kommission die dem Königreich Spanien vorgeworfene Vertragsverletzung fest, weil die vier streitigen Werbeformen, da sie als andere Formen der Werbung und nicht als Werbespots angesehen worden seien, von spa-

nischen Fernsehveranstaltern bis zu 17 Minuten pro Stunde gesendet worden seien, und somit für eine Dauer, die die in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 vorgesehene Höchstgrenze von 12 Minuten pro voller Stunde um 50 % überschreite.

- 31 Das Königreich Spanien macht geltend, Art. 18 der Richtlinie 89/552 enthalte keine Definition der Begriffe Werbespot und andere Formen der Werbung. Es handle sich dabei um offene Gattungsbegriffe ohne eine abschließende Aufzählung, die unter den allgemeineren Begriff der Fernsehwerbung fielen. Insbesondere umfassten „andere Formen der Werbung“ verschiedene Formen der Werbegestaltung, die entweder aufgrund ihrer Dauer und Besonderheiten im Hinblick auf ihre Produktion oder ihre Sendung oder aufgrund ihrer Verbindung mit bestimmten Programmen oder mit Tätigkeiten der Fernsehgesellschaft nicht unter den herkömmlichen Begriff des Werbespots fielen.
- 32 Nach Ansicht des Königreichs Spanien handelt es sich bei der Definition von Fernsehwerbung in der Richtlinie 89/552 um einen sehr weiten Sammelbegriff, der sich auf eine Reihe von Werbehinweisen beziehe und nicht nur Werbespots und Tele-shopping-Spots umfasse, sondern auch andere Formen von Werbehinweisen, wie Telepromotions, Werbereportagen, Einblendungen, Sponsorenhinweise, Mikrowerbespots, die den Werbereportagen gleichgestellt seien, Spots mit Eigenwerbung, virtuelle Werbung oder Werbehinweise im Dienst der Öffentlichkeit. Diese Formen der Werbung könnten im Hinblick auf den Sendezeitumfang, die Programmunterbrechungen und die eigenständige oder gemeinsame Ausstrahlung nach Maßgabe der zu erreichenden Ziele differenziert behandelt werden.
- 33 Nach Ansicht des Königreichs Spanien muss nämlich die Auslegung der Begriffe der Werbespots und der anderen Formen der Werbung nach Maßgabe des mit der Richtlinie 89/552 verfolgten Ziels ermittelt werden. Dieses Ziel bestehe darin, 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 suchen. Aus diesen Gründen sei in dem Gesetz 25/1994 nicht nur eine stündliche Begrenzung von 12 Minuten für Werbespots und Teleshopping-Spots, sondern auch eine zusätzliche Begrenzung von 17 Minuten für alle anderen berechenbaren Formen der Werbung, einschließlich der Eigenwerbung für die Produkte der Fernsehgesellschaft, vorgesehen, ohne dass es möglich sei, im Rahmen ein und derselben Stunde diese beiden Beschränkungen miteinander zu kumulieren, da das Gesetz 25/1994 stets die Höchstgrenze von 12 Minuten für Werbespots und Teleshopping-Spots wahre.

- 34 Das Königreich Spanien macht geltend, dass die vier streitigen Werbeformen nicht nur wegen ihrer Standardlänge, sondern auch wegen ihrer geringeren kommerziellen Aggressivität, ihrer verringerten suggestiven Wirkung auf den Verbraucher und des Umstands, dass sie eine geringere Störung des Programmgenusses für die Zuschauer bewirkten, nicht unter den Begriff der Werbespots fielen.
- 35 Das Vereinigte Königreich macht geltend, die Kommission stütze ihre Klage auf eine Auslegung des Begriffs der Werbespots, die die grundlegenden Unterschiede nicht berücksichtige, die nach der Richtlinie 89/552 zwischen Werbespots und anderen Formen der Werbung, nämlich insbesondere dem Sponsoring und den Hinweisen des Fernsehveranstalters auf eigene Programme gemäß Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie, bestünden.
- 36 Das Vereinigte Königreich ist der Ansicht, dass das Sponsoring, soweit es die Voraussetzungen nach Art. 17 der Richtlinie erfülle, nicht den Beschränkungen des Art. 18 der Richtlinie 89/552 unterworfen sei. Die Auffassung der Kommission, dass es sich bei den Sponsoring-Spots um Werbespots handle, sei daher verfehlt. Erfülle ein Sponsoring-Spot die Anforderungen nach Art. 17 der Richtlinie, bedeute der Umstand, dass er bestimmte Waren und Dienstleistungen des Sponsors fördern könne, nicht, dass es sich um einen Werbespot handle.

- 37 Was die Hinweise des Fernsehveranstalters auf eigene Programme betrifft, stellt das Vereinigte Königreich fest, dass die Kommission im Zusammenhang mit diesen Hinweisen nicht die in Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie 89/552 vorgesehene Ausnahme berücksichtigt habe. Die Auffassung der Kommission hätte zur Folge, dass die Hinweise des Fernsehveranstalters schon allein deswegen unter den Begriff Werbespots fallen müssten, weil es sich dabei um eine Werbung für die Dienstleistungen des Fernsehveranstalters handle. Diese Auffassung sei verfehlt, da sie der Ausschlussregelung des Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie jede Wirksamkeit nehme.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 38 Mit ihrer Klage wirft die Kommission dem Königreich Spanien vor, es habe dadurch Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 missachtet, dass es wiederholte Verstöße gegen deren Art. 18 Abs. 2 geduldet habe, der insbesondere für Werbespots eine Begrenzung der Sendezeit pro Stunde vorsehe. Die spanischen Behörden hätten vor allem den Begriff „Werbespots“ in Art. 18 rechtsfehlerhaft zu eng ausgelegt, so dass bestimmte Formen der in Spanien gesendeten Fernsehwerbung, nämlich Werbereportagen, Telepromotions, Sponsoring-Werbespots und Mikrowerbespots, von diesem Begriff ausgenommen und der Begrenzung der Sendezeit entzogen seien.
- 39 Die entscheidende Frage, um die es im vorliegenden Rechtsstreit geht, ist daher die, ob die vier streitigen Werbeformen als Werbespots einzustufen sind, wie die Kommission geltend macht, oder ob sie andere Formen der Werbung darstellen, wie das Königreich Spanien meint.

- 40 In diesem Zusammenhang ist der Inhalt des in Art. 18 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 89/552 enthaltenen Begriffs „Werbespots“ zu prüfen.
- 41 Die Richtlinie 89/552 enthält keine Definition dieses Begriffs und verweist insoweit auch nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten.
- 42 Unter diesen Umständen ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Anforderungen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitsgrundsatzes Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der Regelung verfolgten Ziels zu ermitteln ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Oktober 2007, Österreichischer Rundfunk, C-195/06, Slg. 2007, I-8817, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 20. Oktober 2011, Interedil, C-396/09, Slg. 2011, I-9915, Randnr. 42).
- 43 Die Tragweite, die der Unionsgesetzgeber dem Begriff „Werbespots“ im Sinne von Art. 18 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 89/552 verleihen wollte, muss daher unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs dieser Vorschrift und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels beurteilt werden (vgl. entsprechend Urteil Österreichischer Rundfunk, Randnr. 25).
- 44 Aus dem 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 89/552 und ihrem Art. 18 Abs. 1 und 2 ergibt sich, dass diese Bestimmung einen ausgewogenen Schutz der finanziellen Interessen der Fernsehveranstalter und der Werbetreibenden einerseits sowie der Interessen der Rechteinhaber, d. h. der Autoren und Urheber, und der Zuschauer als

Verbraucher andererseits bezweckt (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Oktober 2003, RTL Television, C-245/01, Slg. 2003, I-12489, Randnr. 62).

- 45 Hierzu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass dem Schutz der Verbraucher als Zuschauer gegen übermäßige Werbung im Rahmen des Ziels der Richtlinie 89/552 eine wesentliche Bedeutung zukommt (Urteil Österreichischer Rundfunk, Randnr. 27).
- 46 Wie sich aus dem 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 89/552 selbst ergibt, wollte der Unionsgesetzgeber gerade im Hinblick auf dieses Ziel sicherstellen, dass die Interessen der Verbraucher als Zuschauer umfassend und angemessen geschützt werden, indem die verschiedenen Formen der Werbung wie beispielsweise Fernsehwerbung, Teleshopping und Sponsoring einer Reihe von Mindestnormen und Kriterien unterworfen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil Österreichischer Rundfunk, Randnr. 26).
- 47 Insbesondere werden mit der Richtlinie 89/552 nicht nur Begrenzungen für die Sendezeit von Fernsehwerbung im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Richtlinie eingeführt, sondern in ihr wird, wie sich aus ihrem Art. 18 Abs. 2 ergibt, auch ein Unterschied zwischen den täglichen und den stündlichen Begrenzungen gemacht. Diese Unterscheidung berücksichtigt den Umstand, dass sich die Begrenzungen je Stunde im Gegensatz zu denen je Tag unmittelbar auf die Hauptsendezeiten auswirken, d. h. die Stunden, in denen das Schutzbedürfnis der Fernsehzuschauer eine erhöhte Bedeutung hat.
- 48 Zwar hat der Gerichtshof, wie das Königreich Spanien in Erinnerung gerufen hat, in seinem Urteil vom 28. Oktober 1999, ARD (C-6/98, Slg. 1999, I-7599, Randnrn. 29 und 30), entschieden, dass die Bestimmungen der Richtlinie 89/552, die die freie Ausstrahlung von Fernsehsendungen einer Beschränkung unterwerfen, eng auszulegen sind, wenn sie nicht klar und eindeutig formuliert sind.

- 49 Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Begriff „Werbespots“ in Art. 18 der Richtlinie 89/552, wie der Generalanwalt in Nr. 75 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, unter Berücksichtigung des Ziels der Richtlinie auszulegen ist, die Ausübung der Werbefreiheit im Fernsehen mit dem zwingenden Gebot in Einklang zu bringen, Fernsehzuschauer gegen ein Übermaß an Werbesendungen zu schützen.
- 50 Insoweit hat der Gerichtshof, worauf die Kommission zu Recht hingewiesen hat, weiter klargestellt, dass Werbespots normalerweise sehr kurze Formen der Verkaufsförderung darstellen, 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 Produkte oder Dienstleistungen oder ihren Werbeagenturen hergestellt werden (Urteil RTI u. a., Randnr. 31).
- 51 Im Urteil RTI u. a. hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Abgrenzung des Begriffs Werbespots gegen den in der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 89/552 vorgesehenen Begriff der Werbeformen wie „direkte Angebote an die Öffentlichkeit“ im Wesentlichen festgestellt, dass eine Anhebung der Höchstsendezeit für diese Angebote im Wesentlichen ausnahmsweise dadurch gerechtfertigt ist, dass sie wegen der Art und Weise ihrer Darbietung mehr Zeit in Anspruch nehmen und die Anwendung der für Werbespots vorgesehenen Begrenzungen auf eine Benachteiligung dieser Angebote gegenüber Werbespots hinausläuft. Der Gerichtshof hat dabei darauf hingewiesen, dass diese Kriterien auch für andere Formen der Verkaufsförderung gelten können (vgl. in diesem Sinne Urteil RTI u. a., Randnrn. 32, 34 und 37).
- 52 Daraus folgt, dass alle Formen der Fernsehwerbung, die zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet werden, grundsätzlich einen „Werbespot“ im Sinne der Richtlinie 89/552 darstellen, es sei denn, die betreffende Werbeart fällt unter eine ausdrücklich von der Richtlinie vorgesehene andere Form der Werbung, wie dies etwa beim „Teleshopping“ der Fall ist, oder sie nimmt wegen der Art und Weise ihrer

Darbietung mehr Zeit in Anspruch als Werbespots, vorausgesetzt, eine Anwendung der für Werbespots vorgesehenen Begrenzungen liefe darauf hinaus, diese Werbeform ohne stichhaltige Rechtfertigung gegenüber Werbespots zu benachteiligen.

- 53 Daher reicht, selbst wenn eine bestimmte Werbeform ihrem Wesen nach, d. h. infolge der Art und Weise ihrer Darbietung, eine etwas längere Dauer als die übliche Dauer von Werbespots hat, dies allein nicht aus, um sie als eine „andere Form der Werbung“ im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie einzustufen.
- 54 Aus den Akten und insbesondere aus dem in Randnr. 16 des vorliegenden Urteils erwähnten Bericht von Audimetrie, dessen sachliche Richtigkeit vom Königreich Spanien nicht in stichhaltiger Weise bestritten wurde, geht hervor, dass jede der vorliegend in Rede stehenden vier Werbeformen im Allgemeinen eine Dauer von höchstens zwei Minuten hat.
- 55 Daher fallen diese Werbeformen unter den Begriff der Werbespots und unterliegen folglich den in Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 vorgesehenen Begrenzungen der Sendezeit.
- 56 Nach alledem ist festzustellen, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 89/552 verstoßen hat, indem es duldete, dass bestimmte Formen der Werbung, wie Werbereportagen, Telepromotion-Spots, Sponsoring-Werbespots und Mikrowerbespots, von spanischen Fernsehanstalten mit längerer Dauer ausgestrahlt werden als der in Art. 18 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Höchstdauer von 20 v. H. der Sendezeit pro voller Stunde.

Kosten

- 57 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Königreich Spanien hat gegen seine Verpflichtungen aus Art. 3 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 Fernsehtätigkeit in der durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 geänderten Fassung verstoßen, indem es duldete, dass bestimmte Formen der Werbung, wie Werbereportagen, Telepromotion-Spots, Sponsoring-Werbespots und Mikrowerbespots, von spanischen Fernsehanstalten mit längerer Dauer ausgestrahlt werden als der in Art. 18 Abs. 2 dieser Richtlinie vorgesehenen Höchstdauer von 20 v. H. der Sendezeit pro voller Stunde.**
- 2. Das Königreich Spanien trägt die Kosten.**

Unterschriften