



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

3. veljače 2021. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2010/13/EU – Pružanje audiovizualnih medijskih usluga – Članak 4. stavak 1. – Sloboda pružanja usluga – Jednako postupanje – Članak 56. UFEU-a – Članci 11. i 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Audiovizualna komercijalna komunikacija – Nacionalni propis kojim se televizijskim kućama zabranjuje da u svoje programe koji se emitiraju na cijelom državnom području umeću televizijsko oglašavanje čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu”

U predmetu C-555/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landgericht Stuttgart (Zemaljski sud u Stuttgartu, Njemačka), odlukom od 12. srpnja 2019., koju je Sud zaprimio 19. srpnja 2019., u postupku

**Fussl Modestraße Mayr GmbH**

protiv

**SevenOne Media GmbH,**

**ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,**

**ProSiebenSat.1 Media SE,**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Wahl, F. Biltgen i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. srpnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Fussl Modestraße Mayr GmbH, M. Koenig i K. Wilmes, *Rechtsanwälte*,
- za ProSiebenSat.1 Media SE, ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH i SevenOne Media GmbH, C. Masch, W. Freiherr Raitz von Frenztz i I. Kätzlmeier, *Rechtsanwälte*,

\* Jezik postupka: njemački

- za njemačku vladu, J. Möller i D. Klebs, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Kellerbauer, L. Malferrari i G. Braun, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. listopada 2020.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a, članka 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), općeg načela jednakog postupanja i članka 4. stavka 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (SL 2010., L 95, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 160.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Fussl Modestraße Mayr GmbH, društva austrijskog prava (u daljnjem tekstu: Fussl), s jedne strane, i SevenOne Media GmbH, ProSiebenSat 1. TV Deutschland GmbH i ProSiebenSat.1 Media SE, društava njemačkog prava, u vezi s odbijanjem društva SevenOne Media da izvrši ugovor sklopljen s društvom Fussl čiji je predmet emitiranje na području Freistaata Bayern (Savezna zemlja Bavarska, Njemačka) televizijskog oglašavanja modnih proizvoda koje to društvo prodaje jer je takvo oglašavanje, s obzirom na to da je namijenjeno umetanju u televizijske programe koji se emitiraju na cijelom njemačkom državnom području, protivno primjenjivom nacionalnom pravu.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 U uvodnim izjavama 5., 8., 41. i 83. Direktive 2010/13 propisano je:
  - „(5) Audiovizualne medijske usluge su kulturne usluge jednako koliko su i gospodarske usluge. Njihova rastuća važnost za društva, demokraciju – posebno osiguravajući slobodu informiranja, raznolikost mišljenja i medijski pluralizam – obrazovanje i kulturu opravdava primjenu posebnih pravila na te usluge.
  - [...]
  - (8) Od značajne je važnosti da države članice osiguraju sprečavanje bilo kakvih postupanja koja bi se mogla pokazati štetnima za slobodu kretanja televizijskih programa i trgovinu istima ili koja bi mogla promicati stvaranje dominantnih pozicija što bi dovelo do ograničavanja pluralizma i slobode televizijskih informacija i informacijskog sektora u cjelini.
  - [...]
  - (41) Države članice trebale bi moći primijeniti detaljnija ili stroža pravila u područjima usklađenim s ovom Direktivom na pružatelje medijskih usluga pod svojom nadležnosti, osiguravajući pritom da su ta pravila dosljedna općim načelima prava Unije. [...]

[...]

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

4 U članku 1. te direktive, koji se nalazi u njezinu poglavlju I., naslovljenom „Definicije”, u stavku 1. određuje se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚audiovizualna medijska usluga’ znači:

- i. usluga kako je određena člancima 56. i 57. [UFEU-a], koja je u uredničkoj odgovornosti pružatelja medijske usluge i s glavnim svrhom osiguravanja programa kako bi se izvještavala, zabavljala ili obrazovala javnost putem elektroničkih komunikacijskih mreža u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2002/21/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.)]. Takva audiovizualna medijska usluga je televizijska emisija kako je određena u točki (e) ovog stavka ili audiovizualna medijska usluga na zahtjev kako je određena u točki (g) ovog stavka;
- ii. audiovizualna komercijalna komunikacija;

(b) ‚program’ znači niz pokretnih slika sa ili bez zvuka koji tvori pojedinačnu stavku u rasporedu ili katalogu koji je izradio pružatelj medijske usluge i čiji je oblik i sadržaj usporediv s oblikom i sadržajem televizijskog emitiranja. Primjeri programa uključuju cjelovečernje filmove, sportske događaje, komedije situacija, dokumentarne filmove, dječje programe i izvorne drame;

[...]

(d) ‚pružatelj medijske usluge’ znači fizička ili pravna osoba koja ima uredničku odgovornost za odabir audiovizualnog sadržaja audiovizualne medijske usluge i određuje način na koji se isti organizira;

(e) ‚televizijsko emitiranje’ ili ‚televizijska emisija’ (tj. linearna audiovizualna medijska usluga) znači audiovizualna medijska usluga koju pruža pružatelj medijske usluge za istodobno gledanje programa na temelju rasporeda programa;

(f) ‚televizijska kuća’ znači pružatelj medijske usluge televizijskih emisija;

(g) ‚audiovizualna medijska usluga na zahtjev’ (tj. nelinearnom audiovizualnom medijskom uslugom) znači audiovizualna medijska usluga koju pruža pružatelj medijske usluge za gledanje programa u trenutku koji bira korisnik i na njegov pojedinačni zahtjev na temelju kataloga programa koji odabire pružatelj medijske usluge;

(h) ‚audiovizualna komercijalna komunikacija’ znači slike sa ili bez zvuka koje su izrađene za promicanje, izravno ili neizravno, robe, usluga ili slika fizičke ili pravne osobe koja se bavi gospodarskom djelatnošću. Te slike prate ili su uključene u program u zamjenu za plaćanje ili za sličnu naknadu ili u svrhu vlastitog promicanja. Oblici audiovizualne komercijalne komunikacije uključuju, *inter alia*, televizijsko oglašavanje, pokroviteljstvo, teletrgovinu i plasman proizvoda;

(i) ‚televizijsko oglašavanje’ znači bilo koji oblik objave emitiran u zamjenu za plaćanje ili za sličnu naknadu ili emisiju u svrhu vlastitog promicanja od strane javnog ili privatnog poduzeća ili fizičke osobe u vezi s trgovinom, poduzetništvom, obrtništvom ili strukom kako bi se promicala ponuda robe ili usluga, uključujući nepokretnu imovinu, prava i obveze, u zamjenu za plaćanje;

[...]"

- 5 Člankom 4. stavkom 1. navedene direktive propisuje se:

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

### ***Njemačko pravo***

- 6 Savezne zemlje sklopile su 31. kolovoza 1991. Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Državni ugovor o radiodifuziji i televizijskim medijima, GBl. 1991., str. 745.). Verzija tog ugovora primjenjiva u glavnom postupku jest ona proizišla iz njegove izmjene koja je provedena putem Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertraga (Osamnaesti državni ugovor o izmjenama u vezi s emitiranjem) od 21. prosinca 2015., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2016. (u daljnjem tekstu: RStV).

- 7 U članku 2. RStV-a, naslovljenom „Definicije”, u stavku 1. određuje se:

„Emitiranje je linearna informacijska i komunikacijska usluga koja uključuje organizaciju i emitiranje ponuda u obliku animiranih slika ili zvukova namijenjenih zajednici i istodobnom primanju na temelju rasporeda programa i upotrebom elektromagnetskih valova.

[...]"

- 8 U članku 7. RStV-a, naslovljenom „Načela komercijalne komunikacije, obveze navođenja promidžbenog karaktera”, u stavcima 2. i 11. određuje se:

„(2) Oglašavanje je sastavni dio programa. [...]"

[...]"

(11) Emitiranje oglašavanja ili drugih sadržaja koje se odvija samo na jednom dijelu državnog područja u programu koji je utvrđen ili dopušten za emitiranje na nacionalnoj razini dopušteno je samo ako i u mjeri u kojoj to dopušta pravo savezne zemlje u kojoj se odvija emitiranje. Za oglašavanje ili druge sadržaje privatnih kuća koji se emitiraju samo na jednom dijelu državnog područja potrebno je posebno odobrenje u skladu s propisima savezne zemlje; to odobrenje može se uvjetovati zakonski utvrđenim sadržajnim pretpostavkama.

[...]"

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 9 Društvo Fussl, sa sjedištem u Ortu im Innkreis (Austrija), upravlja nizom modnih trgovina s poslovnim nastanom u Austriji i saveznoj zemlji Bavarskoj.
- 10 SevenOne Media, društvo sa sjedištem u Unterföhringu (Njemačka), marketinško je poduzeće grupe ProSiebenSat.1, privatne televizijske kuće sa sjedištem u Njemačkoj.
- 11 Društvo Fussl 25. svibnja 2018. s društvom SevenOne Media sklopilo je ugovor o emitiranju, isključivo u saveznoj zemlji Bavarskoj, televizijskog oglašavanja namijenjenog umetanju u programe nacionalnog kanala ProSieben preko bavarskih kabljskih mreža društva Vodafone Kabel Deutschland GmbH.

- 12 Nakon toga društvo SevenOne Media odbilo je izvršiti taj ugovor s obrazloženjem da mu je umetanje televizijskog oglašavanja čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu u programe koji se emitiraju na cijelom njemačkom državnom području zabranjeno člankom 7. stavkom 11. RStV-a.
- 13 Potom je društvo Fussl pokrenulo postupak pred Landgerichtom Stuttgart (Zemaljski sud u Stuttgartu, Njemačka) kako bi taj sud društvu SevenOne Media naložio ispunjenje njegovih obveza koje proizlaze iz navedenog ugovora.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev ističe da među strankama nije sporno da društvo SevenOne Media s tehničkog gledišta u okviru svojih nacionalnih emisija može ograničiti emitiranje predmetnog televizijskog oglašavanja isključivo na područje savezne zemlje Bavorske.
- 15 Što se tiče raznih argumenata istaknutih pred njim, taj sud ima sumnje, kao prvo, može li se ograničenje slobode pružanja usluga, zajamčene člankom 56. UFEU-a, koje proizlazi iz zabrane predviđene člankom 7. stavkom 11. RStV-a opravdati važnim razlogom u općem interesu koji se nastoji postići tom odredbom, odnosno zaštitom pluralizma medija.
- 16 S jedne strane, smatra da nije sigurno da se taj cilj nastoji postići na dosljedan i sustavan način, s obzirom na to da se navedena zabrana ne primjenjuje na oglašavanje koje se emitira samo na regionalnoj razini na internetskim stranicama.
- 17 S druge strane, proporcionalnost zabrane predviđene člankom 7. stavkom 11. RStV-a može se također dovesti u pitanje jer regionalne televizijske kuće samo u manjoj mjeri imaju koristi od te zabrane, dok se gospodarskim subjektima poput društva Fussl znatno ograničavaju mogućnosti promidžbe svojih proizvoda.
- 18 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatra da članak 7. stavak 11. RStV-a može predstavljati nezakonito kršenje slobode mišljenja i slobode primanja i širenja informacija, zajamčenih člankom 11. Povelje i člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).
- 19 Kao treće, taj sud smatra da je članak 7. stavak 11. RStV-a možda u suprotnosti s načelom jednakog postupanja, koje je opće načelo prava Unije.
- 20 U tim je okolnostima Landgericht Stuttgart (Zemaljski sud u Stuttgartu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
  - „1. Treba li [...] članak 4. stavak 1. Direktive 2010/13, [...] načelo jednakog postupanja propisano pravom Unije i [...] odredbe članka 56. UFEU-a o slobodi pružanja usluga tumačiti na način da im se protivi odredba nacionalnog prava kojom se zabranjuje regionalno emitiranje oglašavanja u radiodifuzijskim programima koji su odobreni za područje cijele države članice?
  2. Treba li prvo pitanje ocijeniti drukčije ako nacionalno pravo dopušta zakonske odredbe prema kojima se regionalno emitiranje oglašavanja može zakonski dopustiti te se u tom slučaju dopušta službenim odobrenjem koje se dodatno zahtijeva?
  3. Treba li prvo pitanje ocijeniti drukčije ako se mogućnost dopuštanja regionalnog oglašavanja koja je opisana u drugom pitanju stvarno ne iskoristi te je u skladu s time regionalno oglašavanje još uvijek zabranjeno?
  4. Treba li članak 11. Povelje, uzimajući u obzir članak 10. EKLJP-a i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, osobito načelo pluralizma informacija, tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba koja je opisana u prvom, drugom i trećem pitanju?”

## Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 21 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika, društva SevenOne Media, ProSiebenSat.1 TV Deutschland i ProSiebenSat.1 Media aktom podnesenim tajništvu Suda 27. listopada 2020. zahtijevala su da se naloži ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, na temelju članka 83. Poslovnika Suda.
- 22 Navedena društva u prilog svojem zahtjevu ističu da mišljenje nezavisnog odvjetnika sadržava niz činjeničnih pogrešaka koje treba ispraviti, s obzirom na to da se presuda koju treba donijeti ne može temeljiti na pogrešnim elementima. Ona osobito tvrde da je navod iz točke 57. tog mišljenja, u skladu s kojim je oglašavanje na internetu potpuno drukčije od televizijskog oglašavanja, u više pogleda netočan.
- 23 Valja podsjetiti na to da je, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost nezavisnog odvjetnika, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznositi obrazložena mišljenja u predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem nezavisnog odvjetnika ni obrazloženjem koje je do njega dovelo (presuda od 25. srpnja 2018., Société des produits Nestlé i dr./Mondelez UK Holdings & Services, C-84/17 P, C-85/17 P i C-95/17 P, EU:C:2018:596, t. 31.).
- 24 Osim toga, Statut Suda Europske unije ni Poslovnik ne predviđaju mogućnost da stranke ili zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda Europske unije podnesu očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity, C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 25 Slijedom toga, neslaganje jedne stranke s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na to kakva pitanja u njemu razmatra, ne može samo po sebi biti razlog koji bi opravdavao ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 28. veljače 2018., mobile.de/EUIPO, C-418/16 P, ECLI:EU:C:2018:128, t. 30.).
- 26 Ipak, Sud, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, može u svakom trenutku, nakon što saslušao nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju ovog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.
- 27 To u ovom predmetu nije slučaj.
- 28 Naime, društva SevenOne Media, ProSiebenSat.1 TV Deutschland i ProSiebenSat.1 Media svoj zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka temelje na nizu činjeničnih pogrešaka kojima je zahvaćeno mišljenje.
- 29 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sudac jedini je ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo (presuda od 18. veljače 2016., Finanmadrid EFC, C-49/14, EU:C:2016:98, t. 27. i navedena sudska praksa).
- 30 U ovom slučaju stoga je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da prosudi činjenice na koje se društva SevenOne Media, ProSiebenSat.1 TV Deutschland i ProSiebenSat.1 Media pozivaju u prilog svojem zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, ako bi taj sud smatrao da je takva ocjena nužna za rješavanje glavnog postupka, osobito s obzirom na tumačenje prava Unije koje je Sud dao u okviru svojeg odgovora na ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

- 31 Stoga Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, smatra da je stvar dovoljno razjašnjena raznim argumentima o kojima se pred njim uredno raspravljalo.
- 32 S obzirom na prethodna razmatranja, nema potrebe za određivanjem ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka.

### **Prethodna pitanja**

- 33 Svojim četirima pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. Direktive 2010/13, načelo jednakog postupanja, članak 56. UFEU-a i članak 11. Povelje tumačiti na način im se protivi nacionalni propis kojim se televizijskim kućama zabranjuje da u svoje programe koji se emitiraju na cijelom državnom području umeću televizijska oglašavanja čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu.

### **Usklađenost s Direktivom 2010/13**

- 34 Što se tiče, kao prvo, mogućeg utjecaja Direktive 2010/13 na odgovor koji treba dati na prethodna pitanja, kako su ona preformulirana u prethodnoj točki, njemačka vlada tvrdi da je člankom 1. stavkom 1. točkom (e) te direktive, kako je prenesen u njemačko pravo člankom 2. stavkom 1. i člankom 7. stavcima 2. i 11. RStV-a, utvrđeno „načelo istodobnosti gledanja”, tako da RStV ne sadržava „iscrpnije ili strože” odredbe u smislu članka 4. stavka 1. navedene direktive čija bi se usklađenost s pravom Unije mogla ispitati.
- 35 Međutim, takvo se tumačenje članka 1. stavka 1. točke (e) Direktive 2010/13 ne može prihvatiti.
- 36 Naime, upućivanje na pojam „istodobno gledanje programa” u članku 1. stavku 1. točki (e) Direktive 2010/13 ne može se shvatiti na način da podrazumijeva obvezu država članica da osiguraju da se oglašavanja ili drugi sadržaji sadržani u televizijskom programu koji je utvrđen ili dopušten za emitiranje na nacionalnoj razini, ako ne postoji odobrenje, sustavno emitiraju na cijelom njihovu državnom području, kao što je to predviđeno u članku 7. stavku 11. RStV-a.
- 37 Osim činjenice da se člankom 1. stavkom 1. točkom (e) Direktive 2010/13 samo definira pojam „televizijsko emitiranje” ili „televizijska emisija” na način da se izričito upućuje na istodobno gledanje „programa” i da se stoga na temelju njega kao takvog ne nameće obveza u vezi s televizijskim oglašavanjem, iz strukture te direktive proizlazi da pojam „istodobno gledanje” treba razumjeti u svjetlu razlike na kojoj se navedena direktiva temelji između takozvanih „linearnih” audiovizualnih medijskih usluga iz te odredbe i takozvanih „nelinearnih” audiovizualnih medijskih usluga, koje čine „audiovizualne medijske usluge na zahtjev”, kako su one definirane u članku 1. stavku 1. točki (g) te direktive, s obzirom na činjenicu da se za te usluge „gledanje programa” odvija „u trenutku koji bira korisnik i na njegov pojedinačni zahtjev na temelju kataloga programa koji odabire pružatelj medijske usluge”.
- 38 Pojam „istodobno gledanje” u smislu članka 1. stavka 1. točke (e) Direktive 2010/13 stoga treba shvatiti s obzirom na linearan karakter audiovizualne medijske usluge koju čini televizijsko emitiranje, što podrazumijeva da ga svi gledatelji kojima je program namijenjen gledaju istodobno prema kronološkom rasporedu programa, neovisno o izboru i potražnji korisnika.
- 39 Stoga taj pojam sam po sebi ne znači da se emitiranje televizijskog oglašavanja ne može razlikovati, osobito njegovim ograničavanjem na dio državnog područja države članice.

- 40 Naime, kada je riječ o mogućem utjecaju članka 4. stavka 1. Direktive 2010/13 na odgovor koji valja dati na prethodna pitanja, kako su ona preformulirana u točki 33. ove presude, valja podsjetiti na to da iz te odredbe proizlazi, kao i iz uvodnih izjava 41. i 83. te direktive, da radi potpunog i prikladnog osiguranja zaštite interesa potrošača kao televizijskih gledatelja države članice imaju mogućnost, u pogledu pružatelja medijskih usluga koji potpadaju pod njihovu nadležnost, predvidjeti iscrpnija ili stroža pravila i u određenim slučajevima drukčije uvjete u područjima obuhvaćenima tom direktivom, pod uvjetom da su ta pravila u skladu s pravom Unije i osobito s njezinim općim načelima (presuda od 18. srpnja 2013., Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, t. 13.).
- 41 Kao što je to u biti također istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 22. svojeg mišljenja, pravilo koje proizlazi iz članka 7. stavka 11. RStV-a, iako spada u područje obuhvaćeno Direktivom 2010/13, odnosno u područje televizijskog oglašavanja, koje je uređeno njezinim člancima 19. do 26., a čiji je cilj zaštita potrošača kao televizijskih gledatelja od prekomjernog oglašavanja (presuda od 18. srpnja 2013., Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, t. 17.), ipak se odnosi na posebno područje koje nije uređeno navedenim člancima i njime se, osim toga, ne nastoji ostvariti navedeni cilj zaštite televizijskih gledatelja.
- 42 Iz toga proizlazi da se mjera uspostavljena člankom 7. stavkom 11. RStV-a ne može kvalificirati kao „iscrpnije” ili „strože” pravilo u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2010/13 i da ne potpada pod područje primjene navedene direktive.

### ***Usklađenost sa slobodom pružanja usluga, zajamčenom člankom 56. UFEU-a***

#### *Postojanje ograničenja slobode pružanja usluga*

- 43 Što se tiče, kao drugo, ispitivanja usklađenosti nacionalne mjere poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na temeljnu slobodu pružanja usluga zajamčenu člankom 56. UFEU-a, valja podsjetiti na to da se ograničenjima te slobode smatraju sve mjere kojima se zabranjuje, ometa ili čine manje privlačnim njezino ostvarivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Pojam „ograničenje” osobito obuhvaća mjere jedne države članice koje, iako jednako primjenjive, utječu na slobodno kretanje usluga u drugim državama članicama (presuda od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 45 U tom kontekstu društvo Fussl ističe da je zabrana utvrđena člankom 7. stavkom 11. RStV-a u suprotnosti s posebnim potrebama oglašavanja gospodarskog subjekta nerezidenta srednje veličine, kao što je to navedeno društvo, čiji je cilj ulazak na njemačko tržište usredotočujući se u početku na samo jedno područje utjecaja, u ovom slučaju saveznu zemlju Bavarsku.
- 46 S jedne strane, emitiranje televizijskog oglašavanja u okviru nacionalnih programa na cijelom njemačkom državnom području preskupo je i moglo bi dovesti do prevelike potražnje koju možda neće biti moguće zadovoljiti.
- 47 S druge strane, emitiranje televizijskog oglašavanja regionalnih televizijskih kuća ima vrlo ograničen promidžbeni učinak. To se prije svega odnosi na činjenicu da programi koje emitiraju ti regionalni kanali dosežu samo osobito ograničen broj gledatelja, odnosno oko 5 % ukupnog broja njemačkih televizijskih gledatelja.
- 48 U tom pogledu valja utvrditi da nacionalna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – s obzirom na to da se njome zabranjuje televizijskim kućama da u okviru svojih nacionalnih programa emitiraju regionalno televizijsko oglašavanje u korist, među ostalim, oglašivača sa sjedištem u drugim



državama članicama, kao što je to u ovom slučaju društvo Fussl – predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga na štetu pružatelja usluga oglašavanja, koji su te televizijske kuće, i primatelja tih usluga, koji su navedeni oglašivači koji žele promovirati svoje proizvode ili usluge u drugoj državi članici, istodobno ograničavajući tu promociju na regionalnu razinu (vidjeti u tom smislu presude od 28. listopada 1999., ARD, C-6/98, EU:C:1999:532, t. 49. i od 17. srpnja 2008., Corporación Dermoestética, C-500/06, EU:C:2008:421, t. 33.).

- 49 U ovom slučaju člankom 7. stavkom 11. RStV-a, u dijelu u kojem se njime sprečava gospodarske subjekte nerezidente, poput društva Fussl, da se koriste uslugama emitiranja televizijskog oglašavanja na njemačkom državnom području, može se ometati njihov pristup tržištu te države članice.
- 50 Postojanje te prepreke slobodi pružanja usluga ne može, osim toga, biti dovedeno u pitanje okolnošću, na koju sud koji je uputio zahtjev upućuje u okviru svojeg drugog i trećeg pitanja, da svaka savezna zemlja može, na temelju „odstupajuće klauzule” sadržane u članku 7. stavku 11. RStV-a, u svojem zakonodavstvu predvidjeti sustav odobrenja kojim se omogućuje, ovisno o slučaju i pod određenim uvjetima, takvo emitiranje televizijskog oglašavanja na regionalnoj razini.
- 51 Naime, u tom je pogledu dovoljno istaknuti da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je riječ samo o mogućnosti kojom se nijedna savezna zemlja do danas nije koristila, tako da valja utvrditi da su, *de lege lata*, zabrana televizijskim kućama umetanja u svoje programe koji se emitiraju na cijelom državnom području televizijskog oglašavanja čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu, kako je to predviđeno člankom 7. stavkom 11. RStV-a, i ograničenje slobode pružanja usluga koje iz toga proizlazi dokazani.

#### *Moguće opravdanje ograničenja slobode pružanja usluga*

- 52 Nadalje, kad je riječ o mogućem opravdanju takvog ograničenja, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenje temeljne slobode zajamčene UFEU-om može prihvatiti samo pod uvjetom da predmetna nacionalna mjera odgovara važnom razlogu u općem interesu, da je prikladna za jamčenje ostvarenja cilja koji se njome nastoji ostvariti i da se njome ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu osobito presude od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 65. i od 11. prosinca 2019., TV Play Baltic, C-87/19, EU:C:2019:1063, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

#### *– Postojanje važnog razloga u općem interesu kojim se može opravdati ograničenje*

- 53 Iz spisa podnesenog Sudu, zahtjeva za prethodnu odluku i pisanih očitovanja njemačke vlade, kao što je to, uostalom, potvrđeno u obrazloženju Osamnaestog državnog ugovora o izmjenama u vezi s emitiranjem, proizlazi da je cilj članka 7. stavka 11. RStV-a da se prihvati od regionalnih televizijskih oglašavanja zadrže za regionalne i lokalne televizijske kuće, osiguravajući im na taj način izvor financiranja, a time i održivost, sve kako bi im se omogućilo da pružanjem sadržaja regionalnog i lokalnog karaktera pridonese pluralizmu ponude televizijskih programa.
- 54 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, očuvanje pluralizma ponude televizijskih programa kojim se nastoji osigurati kulturna politika može biti važan razlog u općem interesu kojim se opravdava ograničenje slobode pružanja usluga (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2007., United Pan-Europe Communications Belgium i dr., C-250/06, EU:C:2007:783, t. 41. i 42. i od 22. prosinca 2008., Kabel Deutschland Vertrieb und Service, C-336/07, EU:C:2008:765, t. 37. i 38.).

55 Isto tako, Sud je presudio da je očuvanje sloboda zaštićenih člankom 11. Povelje, u čijem se stavku 2. navode sloboda i pluralizam medija, nesporno cilj u općem interesu, čiju važnost valja osobito istaknuti u demokratskom i pluralističkom društvu, koji je takav da može opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana (presuda od 3. rujna 2020., Vivendi, C-719/18, EU:C:2020:627, t. 57. i navedena sudska praksa).

– *Proporcionalnost ograničenja*

56 Iako cilj održavanja pluralizma medija, koji se nastoji postići člankom 7. stavkom 11. RStV-a, može biti važan razlog u općem interesu, za opravdanje ograničenja slobode pružanja usluga koje je sadržano u toj nacionalnoj odredbi potrebno je još, kao što je to već navedeno u točki 52. ove presude, da je ono prikladno za osiguranje ostvarenja postavljenog cilja i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje.

57 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da, iako taj cilj, s obzirom na to da je povezan s temeljnim pravom na slobodu izražavanja, nacionalnim tijelima daje široku diskrecijsku ovlast, ostaje činjenica da zahtjevi koji proizlaze iz mjera kojima se taj cilj nastoji postići ni u kojem slučaju ne smiju biti neprikladni za osiguranje ostvarenja navedenog cilja kojem teže ili biti neproporcionalni u odnosu na njega (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2007., United Pan-Europe Communications Belgium i dr., C-250/06, EU:C:2007:783, t. 44.).

58 Stoga valja provjeriti, kao prvo, je li ta zabrana prikladna za osiguranje ostvarenja cilja u općem interesu u vezi s osiguranjem pluralizma medija, koji se nastoji postići tom mjerom.

59 U tom pogledu valja podsjetiti, u skladu s ustaljenom sudsom praksom Suda, na to da je nacionalno zakonodavstvo prikladno za osiguranje ostvarenja zadanog cilja samo ako istinski odražava nastojanje njegova dosljednog i sustavnog postizanja (presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55. i od 11. srpnja 2019., A, C-716/17, EU:C:2019:598, t. 24 i navedena sudska praksa).

60 Poput suda koji je uputio zahtjev, stranke glavnog postupka i Europska komisija dvoje o tome da članak 7. stavak 11. RStV-a ispunjava taj zahtjev dosljednosti, ponajprije s obzirom na to da se zabrana propisana tom nacionalnom odredbom ne primjenjuje na oglašavanje koje se pruža samo na regionalnoj razini putem različitih internetskih platformi.

61 U tom pogledu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri čine li usluge oglašavanja koje se pružaju na internetskim platformama stvarno natjecanje za regionalne i lokalne televizijske kuće na tržištu regionalnog oglašavanja i prijetnju prihodima koje one dobivaju od tog oglašavanja.

62 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev je, osim toga, smatrao da se člankom 7. stavkom 11. RStV-a televizijske kuće i rezidentni i nerezidentni oglašivači koji se žele televizijski oglašavati na regionalnoj razini stavljaju u nepovoljniji položaj od drugih pružatelja medijskih usluga na internetskim platformama zbog toga što potonji imaju pravo diferencirati svoju oglašivačku ponudu po regijama na isti način kao i nacionalna tiskovna tijela.

63 Osim toga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, regionalne televizijske kuće natječu se na tržištu regionalnog oglašavanja s pružateljima usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu, tako da oglašivači mogu preusmjeriti svoju potražnju za regionalnim oglašavanjem s navedenih kuća na navedene pružatelje usluga.

- 64 Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, rizik od gubitka prihoda koji, dakle, mogu pretrpjeti regionalne i lokalne televizijske kuće zbog tog preusmjeravanja potražnje i prihoda od usluga oglašavanja na pružatelje usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu nije manji od onog povezanog s istim preusmjeravanjem te potražnje i prihoda u korist nacionalnih televizijskih kuća, ako se zabrana poput one iz članka 7. stavka 11. RStV-a ne bi mogla primjenjivati.
- 65 Osim toga, valja utvrditi da su – iako iz spisa podnesenog Sudu, u skladu s obrazloženjem Osamnaestog državnog ugovora o izmjenama u vezi s emitiranjem, proizlazi da je njemački zakonodavac zabranu utvrđenu člankom 7. stavkom 11. RStV-a temeljio na riziku od takvog preusmjeravanja potražnje i gubitka prihoda od oglašavanja na štetu regionalnih televizijskih kuća čiji bi značaj bio takav da bi održivost tih tijela mogla biti ugrožena – stranke glavnog postupka postojanje tog rizika dovele u pitanje.
- 66 Sud koji je uputio zahtjev jedini je nadležan da na temelju aktualnih, dovoljno detaljnih i potkrijepljenih podataka provjeri postoji li stvaran ili konkretan predvidljiv rizik od preusmjeravanja na štetu regionalnih televizijskih kuća potražnje za uslugama regionalnog oglašavanja i prihoda koji iz toga proizlaze čiji bi značaj bio takav da bi financiranje i, prema tome, održivost tih kuća mogli biti ugroženi ako bi nacionalne televizijske kuće bile ovlaštene emitirati regionalno oglašavanje u okviru svojih programa koji se emitiraju na cijelom državnom području.
- 67 Stoga iz prethodno navedenog proizlazi da bi eventualna nedosljednost članka 7. stavka 11. RStV-a mogla biti posljedica, koju sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti, primjene zabrane predviđene tom odredbom samo na usluge oglašavanja koje pružaju nacionalne televizijske kuće, a ne na usluge oglašavanja, osobito linearne usluge, koje se pružaju na internetu, iako bi to mogle biti dvije vrste konkurentskih usluga na njemačkom tržištu oglašavanja koje, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, mogu predstavljati jednak rizik za financijsko zdravlje i održivost regionalnih i lokalnih televizijskih kuća i, dakle, za cilj koji se navedenom odredbom nastoji ostvariti odnosno za promicanje pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini.
- 68 U tom kontekstu, osobito je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri dopušta li se njemačkim pravom nacionalnim televizijskim kućama emitiranje regionalnog oglašavanja u okviru njihovih *streaming* emisija na internetskim stranicama. U slučaju potvrdnog odgovora, nužno bi trebalo zaključiti da je mjera uvedena člankom 7. stavkom 11. RStV-a nedosljedna.
- 69 Osim toga, okolnosti predmeta u glavnom postupku u tom su pogledu u biti usporedive s onima u kojem je donesena presuda od 17. srpnja 2008., *Corporación Dermoestética* (C-500/06, EU:C:2008:421).
- 70 Naime, iako je u točki 39. te presude Sud zaključio da postoji nedosljednost i, prema tome, neprikladnost predmetnog sustava oglašavanja u tom predmetu za osiguranje ostvarenja njegova cilja povezanog sa zaštitom javnog zdravlja jer je taj sustav sadržavao zabranu oglašavanja medicinskog i kirurškog liječenja na nacionalnim televizijskim kanalima uz istodobno pružanje mogućnosti emitiranja takvog oglašavanja na lokalnim televizijskim kanalima, takav je zaključak jasno objašnjen time što je, kada je riječ o oglašavanju takvog liječenja, taj cilj zaštite javnog zdravlja bio jednako važan neovisno o tome je li to oglašavanje emitirano na nacionalnim ili lokalnim televizijskim kanalima.
- 71 Naposljetku, valja podsjetiti, kao što je to već navedeno u točki 57. ove presude, na to da sud koji je uputio zahtjev prilikom ocjene usklađenosti ograničenja mora uzeti u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom raspoložu nacionalna tijela kada nastoje zaštititi pluralizam medija.

- 72 Kao drugo, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda navedene u točki 52. ove presude, da bi se ograničenje temeljne slobode zajamčene UFEU-om moglo opravdati, nacionalna mjera koja je u njegovu temelju mora ne samo odgovarati važnom razlogu u općem interesu i biti prikladna za osiguranje ostvarenja cilja koji se njome nastoji ostvariti nego se njome također ne smije prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje.
- 73 Stoga valja ispitati jesu li u ovom slučaju druge mjere kojima se manje zadire u slobodu pružanja usluga mogle omogućiti postizanje cilja zaštite pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini, koji je njemački zakonodavac želio postići mjerom iz članka 7. stavka 11. RStV-a.
- 74 U tom pogledu valja istaknuti, kao što je to u biti naveo i nezavisni odvjetnik u točkama 69. i 70. svojeg mišljenja, da sama činjenica da druge države članice osiguravaju financiranje javnih televizijskih kuća putem naknada i da privatnim tijelima dopuštaju da slobodno emitiraju nacionalna i regionalna oglašavanja nije sama po sebi dovoljan dokaz o nepostojanju proporcionalnosti zabrane iz članka 7. stavka 11. RStV-a.
- 75 Naime, uzimajući u obzir osobito činjenicu da, kao što to proizlazi iz točke 57. ove presude, državama članicama treba priznati određenu marginu prosudbe u pogledu provedbe cilja poštovanja pluralizma medija, činjenica da država članica nameće blaža pravila od onih koja nameće druga država članica ne može značiti da su potonja neproporcionalna (vidjeti u tom smislu presudu od 18. rujna 2019., VIPA, C-222/18, EU:C:2019:751, t. 71.).
- 76 S obzirom na navedeno, valja utvrditi da se u samom članku 7. stavku 11. RStV-a predviđa takozvana „odstupajuća” klauzula kojom se saveznom zemljama dopušta da uvedu manje ograničavajuću mjeru od izravne zabrane, odnosno poseban sustav odobrenja, pod uvjetom da je to predviđeno pravom dotične savezne zemlje.
- 77 Prema tome, manje ograničavajuća mjera mogla bi proizići iz učinkovite provedbe tog sustava odobrenja na razini saveznih zemalja, kojim se nacionalnim televizijskim kućama dopušta emitiranje regionalnog oglašavanja u određenim granicama i pod određenim uvjetima koje treba utvrditi s obzirom na posebnosti svake savezne zemlje kako bi se, među ostalim, umanjili potencijalni financijski utjecaji na regionalne i lokalne televizijske kuće i tako očuvao pluralizam televizijske ponude, osobito na regionalnoj i lokalnoj razini.
- 78 Kako to također ističe nezavisni odvjetnik u točki 69. svojeg mišljenja, činjenica da se ta mogućnost do sada nije koristila nipošto ne mijenja činjenicu da je njemački zakonodavac uvođenjem te odredbe priznao usklađenost takvog sustava odobrenja s ciljevima predmetne mjere.
- 79 Osim toga, postojanje mjere koja je *a priori* manje ograničavajuća može utjecati na proporcionalnost članka 7. stavka 11. RStV-a samo ako se ona, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev, stvarno može donijeti i provesti na način da se njome u praksi može osigurati ostvarenje cilja te odredbe, a to je očuvanje pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini putem zaštite financiranja i održivosti regionalnih i lokalnih televizijskih kuća.

### ***Usklađenost s člancima 11. i 20. Povelje***

- 80 Kao treće i posljednje, kad je riječ o pitanju može li se za zabranu utvrđenu člankom 7. stavkom 11. RStV-a smatrati da ugrožava slobodno emitiranje, kako je ono zajamčeno člankom 11. Povelje, ili da je u suprotnosti s načelom jednakog postupanja, najprije valja istaknuti da se, s obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda, nakon što se u okviru ispitivanja tog članka s obzirom na članak 56. UFEU-a utvrdi da taj propis može predstavljati prepreku slobodi pružanja usluga za koju država članica smatra da je opravdana važnim razlogom u općem interesu, u ovom slučaju ciljem očuvanja pluralizma medija, navedeni propis mora smatrati provedbenim pravom Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako

da mora biti u skladu s temeljnim pravima koja su njome zajamčena (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima), C-235/17, EU:C:2019:432, t. 63. do 65.).

*Sloboda izražavanja i informiranja, zajamčena člankom 11. Povelje*

- 81 Što se tiče slobode izražavanja i informiranja iz članka 11. Povelje, valja podsjetiti na to da je ta sloboda također zaštićena člankom 10. EKLJP-a, koji se osobito primjenjuje, kao što to proizlazi iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, na poduzetnikovo širenje informacija komercijalne naravi, među ostalim, u obliku reklamnih poruka (presuda od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 82 Budući da sloboda izražavanja i informiranja iz članka 11. Povelje i članka 10. EKLJP-a imaju jednako značenje i doseg u okviru svakog od tih dvaju instrumenata, kao što to proizlazi iz članka 52. stavka 3. Povelje i objašnjenja koja se na nju odnose u pogledu njezina članka 11., valja utvrditi da je nacionalna mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da se njome nacionalnim televizijskim kućama ograničava mogućnost emitiranja regionalnog televizijskog oglašavanja u korist dotičnih oglašivača, u pogledu tih subjekata povreda te temeljne slobode (vidjeti u tom pogledu presude od 26. lipnja 1997., Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, t. 26., od 23. listopada 2003., RTL Television, C-245/01, EU:C:2003:580, t. 68. i od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, t. 64. i 65.).
- 83 Kad je riječ o nacionalnim televizijskim kućama, zadiranje u slobodu izražavanja i informiranja poseban je oblik zadiranja u slobodu medija ili slobodu emitiranja, koja je posebno zaštićena člankom 11. stavkom 2. Povelje.
- 84 Iako slobode zajamčene Poveljom mogu biti ograničene, svako ograničenje njihova izvršavanja mora, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, biti predviđeno zakonom i poštovati bit tih sloboda. Osim toga, kao što to proizlazi iz te odredbe, uz poštovanje načela proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako doista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presuda od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, t. 68.).
- 85 U tom pogledu u ovom slučaju valja utvrditi, kao prvo, da ograničenje koje proizlazi iz zabrane regionalnog oglašavanja iz članka 7. stavka 11. RStV-a treba smatrati predviđenim zakonom, s obzirom na to da je sadržano u ugovoru sklopljenom između svih njemačkih saveznih zemalja.
- 86 Kao drugo, bitan sadržaj slobode izražavanja i informiranja dotičnih subjekata nije zahvaćen, s jedne strane, jer se, kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 81. svojeg mišljenja, tim nacionalnim propisom ograničava samo mogućnost oglašivača da se koriste posebnim komunikacijskim kanalom, odnosno nacionalnim televizijskim kanalom, pri čemu im se ostavlja sloboda korištenja drugim promotivnim kanalima kako bi ostvarili svoj regionalni cilj, poput oglašavanja na internetu, čija se učinkovitost, uključujući i na regionalnoj razini, osim toga ne osporava.
- 87 S druge strane, što se tiče nacionalnih privatnih i nesubvencioniranih televizijskih kuća, iako je sloboda medija koju uživaju ograničena jer im je zabranjeno emitirati regionalno oglašavanje u okviru emitiranja programa nacionalnog dosega, riječ je samo o jednom od načina emitiranja oglašavanja i stoga samo jednom među nekoliko izvora prihoda tih subjekata.
- 88 Kao treće, zadiranje iz točke 85. ove presude odgovara cilju u općem interesu koji priznaje Unija.

- 89 Naime, kao što to proizlazi iz točke 53. ove presude, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku prihodi od regionalnog televizijskog oglašavanja nastoje se zadržati za regionalne i lokalne televizijske kuće radi osiguranja njihova financiranja, a time i njihove održivosti, kako bi im se omogućilo da pridonese pluralizmu ponude televizijskih programa pružanjem sadržaja regionalnog i lokalnog karaktera.
- 90 Taj je cilj, s obzirom na to da se odnosi na zaštitu pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini, cilj u općem interesu, kao što je to već navedeno u točki 55. ove presude, koji je izričito priznat u članku 11. stavku 2. Povelje.
- 91 Kao četvrto, što se tiče proporcionalnosti utvrđenog zadiranja, važno je naglasiti da iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 10. stavkom 2. EKLP-a proizlazi da nacionalna tijela raspolazu određenom marginom prosudbe za odlučivanje o postojanju prevladavajuće društvene potrebe kojom se može opravdati ograničenje slobode izražavanja. U skladu s tom sudskom praksom, to je osobito nužno u području trgovine, a pogotovo u tako složenom i promjenjivom području poput oglašavanja (presuda od 23. listopada 2003., RTL Television, C-245/01, EU:C:2003:580, t. 73. i navedena sudska praksa).
- 92 Zabrana regionalnog oglašavanja iz članka 7. stavka 11. RStV-a u biti predstavlja uspostavljanje ravnoteže između, s jedne strane, slobode komercijalnog izražavanja nacionalnih televizijskih kuća i oglašivača da regionalno televizijsko oglašavanje emitiraju u okviru programa namijenjenih svim nacionalnim gledateljima i, s druge strane, zaštite pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini, kojoj regionalne i lokalne televizijske kuće mogu pridonijeti samo ako su njihovo financiranje i stoga njihova održivost osigurani na način da su za njih zadržana dostatna sredstva koja proizlaze iz regionalnog oglašavanja.
- 93 U tom pogledu, kao što je to u biti istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 83. svojeg mišljenja, donošenjem članka 7. stavka 11. RStV-a njemački zakonodavac mogao je opravdano smatrati, a da pritom nije prekoračio široku marginu prosudbe koju ima u specifičnom kontekstu takvog postupka odvagivanja moguće suprotstavljenih interesa, da očuvanje javnog interesa da su regionalne i lokalne televizijske kuće u stanju pridonijeti javnoj raspravi na tim razinama mora prevladati nad privatnim interesom nacionalnih televizijskih kuća i oglašivača da u okviru programa namijenjenih svim televizijskim gledateljima u državi emitiraju regionalno televizijsko oglašavanje.
- 94 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se članak 11. Povelje mora tumačiti na način da mu se ne protivi mjera zabrane regionalnog oglašavanja na nacionalnim televizijskim kanalima poput one sadržane u članku 7. stavku 11. RStV-a.

*Načelo jednakog postupanja, zajamčeno člankom 20. Povelje*

- 95 Što se tiče usklađenosti nacionalnog propisa poput članka 7. stavka 11. RStV-a s načelom jednakog postupanja, valja podsjetiti na to da je to opće načelo prava Unije utvrđeno u članku 20. Povelje. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, navedenim općim načelom zahtijeva se da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetni propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presuda od 22. svibnja 2014., Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 96 Sud koji je uputio zahtjev osobito se pita može li mjera zabrane regionalnog oglašavanja na nacionalnim televizijskim kanalima, poput one sadržane u članku 7. stavku 11. RStV-a, biti protivna načelu jednakog postupanja, s obzirom na to da se tom odredbom nacionalne televizijske kuće, kao i

oglašivači rezidenti i nerezidenti, stavljaju u nepovoljniji položaj od pružatelja usluga oglašavanja na internetu, kao što su to usluge emitiranja na zahtjev ili usluga *streaminga*, jer potonji imaju pravo diferencirati svoja oglašavanja po regijama kao i nacionalna tiskovna tijela.

- 97 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom jednakog postupanja, Sud mu ipak može pružiti sve elemente koji su korisni za to ispitivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2020., Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, t. 36.).
- 98 Kao prvo, u tom pogledu valja ispitati jesu li različiti subjekti iz točke 96. ove presude u usporedivoj situaciji.
- 99 U skladu s ustaljenom praksom Suda, usporedivost različitih situacija utvrđuje se s obzirom na sve elemente koji ih obilježavaju. Te elemente valja utvrđivati i ocjenjivati osobito vodeći računa o predmetu i cilju akta kojim se provodi razlikovanje u pitanju. Nadalje, treba uzeti u obzir načela i ciljeve područja u koje taj akt pripada (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2013., Sky Italia, C-234/12, EU:C:2013:496, t. 16. i od 30. siječnja 2019., Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 100 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri jesu li situacija nacionalnih televizijskih kuća i situacija pružatelja usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu u pogledu pružanja usluga regionalnog oglašavanja, kad je riječ o elementima koji obilježavaju njihove odnosne situacije – odnosno osobito uobičajenim načinima korištenja uslugama oglašavanja, načinima na koji se one pružaju ili pravnom okviru u koji spadaju – znatno različite.
- 101 Također je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li, s obzirom na predmet i cilj članka 7. stavka 11. RStV-a, kojim se osobito nastoji osigurati financiranje regionalnih i lokalnih televizijskih kuća, situacija nacionalnih nesubvencioniranih televizijskih kuća koje pružaju uslugu oglašavanja usporediva s onom pružatelja usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu, uzimajući u obzir činjenicu da su te dvije kategorije subjekata u pogledu financiranja jednako ovisne o navedenim prihodima od oglašavanja.
- 102 U tom kontekstu, važan element koji upućuje na to da se dvije kategorije subjekata nalaze u usporedivoj situaciji jest okolnost, ako je utvrdi sud koji je uputio zahtjev, da oni pružaju slične usluge koje su međusobno konkurentne (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2020., Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, t. 38.).
- 103 Kao drugo, ako bi sud koji je uputio zahtjev na kraju tih provjera došao do zaključka da su situacija nacionalnih televizijskih kuća i situacija pružatelja usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu usporedive s obzirom na elemente koji ih obilježavaju, predmet i cilj članka 7. stavka 11. RStV-a i načela te ciljeve područja nacionalnog prava na koje se ta odredba odnosi, on bi također morao provjeriti može li nejednako postupanje između tih dviju kategorija subjekata biti objektivno opravdano.
- 104 U tom pogledu, kako to proizlazi iz točke 95. ove presude, razlika u postupanju opravdana je kad se temelji na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno kad je u vezi sa zakonom dopuštenim ciljem koji se nastoji postići predmetnim zakonodavstvom i kad je ta razlika proporcionalna cilju koji se predmetnim postupanjem želi postići.
- 105 Iako je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi može li nejednako postupanje koje eventualno proizlazi iz primjene pravila iz članka 7. stavka 11. RStV-a biti objektivno opravdano s obzirom na kriterije navedene u prethodnoj točki, valja istaknuti da takvo ispitivanje u biti odgovara onomu koje se odnosi na opravdanje ograničenja slobode pružanja usluga, iznesenog u točkama 52. do 79. ove presude, tako da se ta dva ispitivanja moraju provesti na isti način.

- 106 Naposljetku, što se tiče pitanja dovodi li pravilo iz članka 7. stavka 11. RStV-a do nejednakog postupanja između, s jedne strane, oglašivača koji se koriste uslugama nacionalnih televizijskih kuća radi emitiranja oglašavanja na regionalnoj razini i, s druge strane, oglašivača koji se koriste pružateljima usluga oglašavanja, osobito linearnih usluga, na internetu na istoj razini, važno je napomenuti da je ispitivanje tog pitanja usko povezano s ispitivanjem situacije tih kuća i tih pružatelja usluga. Stoga se razmatranja iz točaka 98. do 105. ove presude primjenjuju i u odnosu na takve oglašivače.
- 107 Uzimajući u cijelosti u obzir prethodna razmatranja, na prethodna pitanja valja odgovoriti da:
- članak 4. stavak 1. Direktive 2010/13 i članak 11. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se televizijskim kućama zabranjuje da u svoje programe koji se emitiraju na cijelom državnom području umeću televizijsko oglašavanje čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu;
  - članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav nacionalni propis, pod uvjetom da je prikladan za osiguranje ostvarenja cilja zaštite pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini koji se njime nastoji postići i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tog cilja, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, i
  - članak 20. Povelje treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav nacionalni propis, pod uvjetom da ne dovodi do nejednakog postupanja između nacionalnih televizijskih kuća i pružatelja usluga oglašavanja na internetu u pogledu emitiranja oglašavanja na regionalnoj razini, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

### **Troškovi**

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

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

**Članak 4. stavak 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) i članak 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis kojim se televizijskim kućama zabranjuje da u svoje programe koji se emitiraju na cijelom državnom području umeću televizijsko oglašavanje čije je emitiranje ograničeno na regionalnu razinu.**

**Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav nacionalni propis, pod uvjetom da je prikladan za osiguranje ostvarenja cilja zaštite pluralizma medija na regionalnoj i lokalnoj razini koji se njime nastoji postići i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tog cilja, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

**Članak 20. Povelje o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se ne protivi takav nacionalni propis, pod uvjetom da ne dovodi do nejednakog postupanja između nacionalnih televizijskih kuća i pružatelja usluga oglašavanja na internetu u pogledu emitiranja oglašavanja na regionalnoj razini, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

Potpisi