



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. október 15.¹

C-555/19. sz. ügy

Fussl Modestraße Mayr GmbH
kontra
SevenOne Media GmbH,
ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH,
ProSiebenSat.1 Media SE

(a Landgericht Stuttgart [stuttgarti regionális bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Televíziós műsorszolgáltatás – 2010/13/EU irányelv – A 4. cikk (1) bekezdése – Az országos terjesztésű műsorban szereplő regionális televíziós reklámot tiltó nemzeti szabályozás – Azon tartománynak, amelynek területén a reklámot terjesztik, arra vonatkozó lehetősége, hogy e reklámot engedélyezze, és az engedélyezést feltételekhez kösse – Egyenlő bánásmód – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke”

Bevezetés

1. Még ha az internet megjelenése nem is vezetett a televízió eltűnéséhez, amint azt egyesek jósolták, kétségkívül meggyengítette a helyzetét, különösen gazdasági és pénzügyi szempontból. E tekintetben nem csupán az interneten elérhető tartalmak által a televíziós műsorok számára jelentett versenyről van szó, hanem emellett – ha nem elsődlegesen – az internet arra való képességéről is, hogy a „hagyományos” médiákkal, többek között a televíziós műsorszolgáltatókkal a reklámpiacon versenyezzen, továbbá ez utóbbiak bevételeinek az ebből eredő csökkenéséről. Ehhez hozzáadódik a kedvezőtlen általános gazdasági helyzet és az egymást követő válságok, különösen a 2008-as pénzügyi válság és jelenleg a Covid-19 jelentette egészségügyi válsághoz kapcsolódó válság.

2. Nem meglepő tehát, hogy a televíziós műsorszolgáltatók új bevételforrásokat keresnek, többek között azáltal, hogy – az interneten történő reklámozás mintájára – bővítik és rugalmasabbá teszik reklámkínálatukat. Ebben az összefüggésben kísérelte meg a ProSiebenSat.1 német televíziós szervezet, hogy a hirdetőik számára az országos televíziós csatornáin történő regionális (vagyis egy vagy több Landra [szövetségi tartományra] irányuló) reklámozás lehetőségét kínálja. Ez ugyanakkor fenyegetést jelentett a regionális és helyi televíziók gazdasági érdekeire nézve, mivel ezek számára a reklám fontos bevételforrást képez. A ProSiebenSat.1 e kísérlete ezért először a Medienanstalt Berlin-Brandenburg (berlini és brandenburgi tartományi médiahatóság, Németország) által elrendelt tilalomba ütközött. Ezt a tilalmat azonban a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) 2013. szeptember 26-i ítélete² elleni fellebbezés alapján a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási

¹ Eredeti nyelv: francia.

² 27 K 231.12.

bíróság, Németország) által 2014. december 17-én hozott ítélet³ megsemmisítette. Ítéletében a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) megállapította többek között, hogy mivel a reklám nem minősül a televíziós műsor szerves részének, az országos televíziós műsorszolgáltatási engedély nem zárja ki a regionális reklám terjesztését, mivel ez az engedély csak a szerkesztői tartalomra vonatkozik.⁴

3. Ezen ítélet nyomán a szövetségi tartományok, amelyek Németországban a televíziós műsorszolgáltatás vonatkozásában hatáskörrel rendelkeznek, elfogadták a 2015. december 21-i Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertragot (a műsorszolgáltatásról szóló 18. módosító államszerződés), amely az 1991. augusztus 31-i Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (a műsor- és telemédiaszolgáltatásról szóló államszerződés, a továbbiakban: RStV) 7. §-ának (11) bekezdésébe az országos televíziós csatornákon közzétett, regionálisan korlátozott reklámok kifejezett tilalmát iktatja be.⁵

4. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság, a Landgericht Stuttgart (stuttgarti regionális bíróság, Németország) most e tilalomnak az uniós jog különböző rendelkezéseivel és elveivel való összeegyeztethetőségének értékelését kéri.

Jogi háttér

Az uniós jog

5. A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv)⁶ 1. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

e) »televíziós műsorszolgáltatás« (azaz lineáris audiovizuális médiaszolgáltatás): a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését lehetővé tévő audiovizuális médiaszolgáltatás;

[...]”.

6. A 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a következőként rendelkezik:

„A tagállamoknak továbbra is jogukban áll előírni, hogy a joghatóságuk alá tartozó médiaszolgáltatók az ezen irányelv által összehangolt területeken részletesebb vagy szigorúbb szabályoknak feleljenek meg, feltéve, hogy e szabályok megfelelnek az uniós jognak.”

3 6 C 32.13.

4 Matzneller, P., „Le BVerwG autorise la régionalisation de la publicité par une chaîne nationale”, *IRIS. Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, 2015, 3. szám, 8. o.; Trute, H.-H., „Zulässigkeit von Werbespots mit regional beschränktem Verbreitungsgebiet”, *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht*, 2015, 13. szám, 284. o.

5 E tárgyban lásd különösen: Iacino, G., in: Observatoire européen de l'audiovisuel, IRIS Spécial, „La télévision régionale et locale en Europe”, Strasbourg 2016, 60–61. o.

6 HL 2010. L 95., 1. o.; helyesbítés: HL 2010. L 263., 15. o.

A német jog

7. Az RStV 2. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A műsorszolgáltatás lineáris információs és kommunikációs szolgáltatás; e szolgáltatás a mozgókép vagy hang formájában megjelenő, nyilvánosságnak szóló és egyidejű megtekintésre szánt ajánlatok kialakítására és műsorrendben, elektromágneses hullámok felhasználásával történő terjesztésére szolgál.”

8. Az RStV 7. §-ának (11) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A reklámoknak vagy más tartalmaknak az országos terjesztésre rendelt vagy engedélyezett műsorszolgáltatásban országosnál szűkebb körben történő terjesztése csak akkor megengedett, ha és amennyiben azon szövetségi tartomány joga, amelynek területén az országosnál szűkebb körű terjesztésre sor kerül, ezt megengedi. A piaci magánszereplők reklámjainak vagy más tartalmainak országosnál szűkebb körben terjesztéséhez külön tartományi jogi engedélyre van szükség; ez törvényben meghatározandó tartalmi feltételektől tehető függővé.”

9. Az országos terjesztésű műsorok keretében terjesztett regionális reklámok tartományi jogi engedélyezésének az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében biztosított lehetőségével eddig egyetlen tartomány sem élt.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. A Fussl Modestraße Mayr GmbH egy osztrák jog szerinti társaság, amely Ausztriában, valamint Bajorország tartományban (Németország) található divatáruüzleteket üzemeltet.

11. A SevenOne Media GmbH német jog szerinti társaság a ProSiebenSat.1 csoport – egy németországi székhelyű kereskedelmi televíziós műsorszolgáltató – marketingcége.

12. 2018. május 25-én a Fussl Modestraße Mayr szerződést kötött a SevenOne Mediával televíziós reklámoknak a ProSieben országos csatorna műsorai keretében kizárólag Bajorország tartomány területén, a Vodafone Kabel Deutschland GmbH bajorországi kábelhálózata felhasználásával történő terjesztése érdekében. A SevenOne Media megtagadta e szerződés teljesítését azzal az indokkal, hogy a televíziós reklámok a Németország teljes területén terjesztett műsorok keretében történő regionális terjesztését tiltja számára az RStV 7. §-ának (11) bekezdése. A Fussl Modestraße Mayr ezért a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult és kérte, hogy e bíróság kötelezze a SevenOne Mediát az érintett szerződésből eredő kötelezettségei teljesítésére.

13. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a felek között nem vitás, hogy a SevenOne Media műszaki szempontból képes arra, hogy országos adásai keretében oly módon terjesszen televíziós reklámot, hogy az csak Bajorország tartomány területén legyen látható. E terjesztés egyetlen akadálya tehát jogi jellegű.

14. E körülmények között az Landgericht Stuttgart (stuttgarti regionális bíróság, Németország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni

- a) a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését,
- b) az egyenlő[bánásmód] uniós jogi alapelvét és

c) a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó, az EUMSZ 56. cikk szerinti szabályokat,

hogyan azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogi szabályozás, amely tiltja a reklámok regionális terjesztését a tagállam egészére vonatkozóan engedélyezett televíziós műsorokban?

- 2) Másként kell-e megítélni az 1. kérdést, amennyiben a nemzeti jog megengedi az olyan törvényi szabályozást, amellyel a reklámok regionális terjesztése törvénnyel engedélyezhető, és ebben az esetben az – ezenfelül szükséges – hatósági engedéllyel megengedett?
- 3) Másként kell-e megítélni az 1. kérdést, amennyiben a regionális reklám engedélyezésére vonatkozó, a 2. kérdésben leírt lehetőséget ténylegesen nem veszik igénybe, és a regionális reklám ennek megfelelően mindenütt tilos?
- 4) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartájának [a továbbiakban: a Charta] 11. cikkét – az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-i európai egyezmény [a továbbiakban: EJEE] 10. cikkének, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának figyelembevételével –, és különösen az információs pluralizmus alapelvét, hogy azzal ellentétes az 1., 2. és 3. kérdésben leírtak szerinti nemzeti szabályozás?”

15. Írásbeli észrevételeket a Fussl Modestraße Mayr, a német kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő.⁷ Ugyanezek a felek, valamint a SevenOne Media a 2020. július 2-án tartott tárgyaláson is megjelentek.

Elemzés

16. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett első három kérdés, amelyek együttes elemzését javaslom, a regionális reklám országos televíziós csatornákon történő közzététele – RStV 7. §-ának (11) bekezdésében foglalt – tilalmának több uniós jogi rendelkezésre és elvre tekintettel történő értékelésére vonatkozik. Ehhez az értékeléshez az arányosság vizsgálatára lesz szükség, amelynek során figyelembevételre kerül többek között a tartományok ilyen reklámok engedélyezésére vonatkozó lehetősége, valamint az a körülmény, hogy e lehetőséggel eddig egyik tartomány sem élt. A negyedik kérdés értelmezésem szerint ugyanezen tilalomnak az alapvető jogok, különösen a véleménynyilvánítás szabadsága fényében történő elvi értékelésére vonatkozik.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első három kérdéstről

17. A kérdést előterjesztő bíróság első három kérdésével azt kérdezi, hogy a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését, az egyenlő bánásmód elvét és az EUMSZ 56. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás tilalma, mint amely az RStV 7. §-ának (11) bekezdéséből következik. „Regionális reklámozás” alatt egy vagy több régióra korlátozódó, az ország területének többi részén ugyanabban az időpontban sugárzott reklámtól eltérő reklámblokkok vagy reklámbejátszások valamely országos lefedettségű televíziós csatorna általi sugárzása értendő. Az ekképpen feltett kérdés az e tilalom egy vagy több régióban történő esetleges feloldásának jelentőségére is vonatkozik.

18. A szóban forgó tilalom különböző uniós jogi szabályokra tekintettel történő elemzését azon sorrendben fogom tárgyalni, amely sorrendben ezek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben említésre kerülnek. A német kormánynak a 2010/13 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjára alapított érvét is elemezni fogom.

⁷ A SevenOne Media a határidő lejártá után nyújtotta be írásbeli észrevételeit, ezért azokat nem csatolták az iratokhoz.

A 2010/13 irányelv (nem) releváns jellegéről

19. A kérdést előterjesztő bíróság elsősorban a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését említi. Ezzel egyidejűleg a német kormány az ezen irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjára alapított érvet hoz fel a szóban forgó nemzeti intézkedés védelme érdekében.

– A 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséről

20. A 2010/13 irányelv rögzíti az audiovizuális médiaszolgáltatások, vagyis a televíziós műsorszolgáltatás és a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások szabad nyújtását oly módon, hogy főszabály szerint megtiltja, hogy a tagállamok korlátozzák a más tagállamokból származó ilyen szolgáltatások vételét és területükön történő továbbközvetítését (a 3. cikk (1) bekezdése). E szabadságot az említett szolgáltatásokra irányadó szabályok harmonizálása kíséri. E harmonizáció különösen olyan területekre vonatkozik, mint a fogyasztók vagy a fogyasztók bizonyos kategóriáinak védelme, az európai alkotások népszerűsítése vagy a műsorszolgáltatóknak a nyilvánosság számára kiemelten jelentős eseményekhez való hozzáférése. Mivel minimális harmonizációról van szó, a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy a joghatóságuk alá tartozó szolgáltatók számára az ezen irányelvben megvalósított harmonizáció körébe tartozó területeken szigorúbb szabályokat írjanak elő.

21. Nem látom be, hogy e rendelkezéssel hogyan lehetne ellentétes a regionális reklám alapügyben szóban forgóhoz hasonló tilalma.

22. Először is, számomra nem tűnik úgy, hogy e tilalom a 2010/13 irányelv által szabályozott területhez tartozna. Noha ez az irányelv tartalmaz ugyan a televíziós reklámra vonatkozó szabályokat, e szabályok mindazonáltal e reklám tartalmára, az annak biztosított időre, valamint a reklám és a szerkesztői tartalom világos megkülönböztetésére vonatkoznak. E szabályok elsődleges célja a televízió nézők védelme. Az alapügyben szóban forgó intézkedés ezzel szemben a reklámpiac országos és regionális műsorszolgáltatók közötti megosztására vonatkozik, és ez utóbbiak piaci helyzetének a védelmét szolgálja. Ez nem tartozik a 2010/13 irányelvvel harmonizált területhez.

23. Másodszor, még ha feltételezzük is, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés a 2010/13 irányelv hatálya alá tartozik, ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése csupán lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy az irányelvben meghatározottaknál szigorúbb szabályokat írjanak elő, azonban nem határozza meg e szabályok tartalmát. Ha valamely tagállam ilyen szabályokat fogad el, azok tehát nehezen lehetnek ellentétesek e cikkel.

24. Ami azt a fenntartást illeti, amely szerint e szigorúbb szabályoknak meg kell felelniük az uniós jog más rendelkezéseinek, e tekintetben egy hagyományos korlátozásról van szó, amelynek célja annak elkerülése, hogy a tagállamoknak biztosított azon lehetőséget, hogy valamely uniós jogi aktus rendelkezéseitől eltérjenek, úgy értelmezzék, hogy az általános jelleggel az uniós jogtól való eltérést engedi meg. Ugyanakkor a tagállam által elfogadott szabályoknak az uniós jog más rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét nem a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésére, hanem e más rendelkezésekre tekintettel kell értékelni.

25. Egyetértek tehát a Bizottság azon véleményével, amely szerint egy olyan rendelkezés, mint az RStV 7. §-ának (11) bekezdése, nem tartozik a 2010/13 irányelv hatálya alá, tehát az irányelv 4. cikke (1) bekezdésének hatálya alá sem.

– A 2010/13 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjáról

26. A német kormány írásbeli észrevételeiben azt állítja, hogy a „televíziós műsorszolgáltatás” 2010/13 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjában szereplő fogalommeghatározásában használt „műsorszámok [...] egyidejű megtekintés[e]” kifejezés, amelyet az RStV 2. §-ának (1) bekezdése átvesz, azt követeli meg, hogy a valamely televíziós csatorna adása által lefedett teljes területen egyidejűleg ugyanazt a tartalmat sugározzák, azzal tehát ellentétes az országos csatornákon történő regionális reklámozás.

27. Ez az álláspont számomra nem tűnik helytállónak.

28. Ugyanis, még ha – a szóban forgó rendelkezés pontos szövegével ellentétesen – feltételezzük is, hogy az „egyidejű megtekintés” kifejezés nem csak a műsorszámokra (vagyis a szerkesztői tartalomra) vonatkozik, hanem a reklámokra is, e kifejezés egyáltalán nem követeli meg, hogy a sugárzott tartalom az adás által lefedett teljes területen azonos legyen.

29. A 2010/13 irányelv az úgynevezett „lineáris” szolgáltatások és a lekérhető szolgáltatások közötti különbségtételre alapul. A lineáris szolgáltatásokat ezen irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontja határozza meg. E szolgáltatások lényegi jellemzője az, hogy a műsorszolgáltató dönt – minden lekéréstől függetlenül – az adott időpontban sugárzott tartalomról, míg a néző választási lehetősége arra korlátozódik, hogy megtekinti-e a műsort. E szolgáltatások tehát időben lineárisak. Ez azzal a következménnyel jár, hogy minden olyan néző, akinek e tartalmat szánják, e tartalmat egyidejűleg tekinti meg. Ebből azonban nem következik olyan követelmény, amely szerint egy adott televíziós csatorna adásának lefedettségi területén található valamennyi nézőnek ugyanazt a tartalmat kell szólni. A műsorszolgáltató a tartalmat differenciálhatja területi alapon vagy az átvitel módjától (földi, kábelen történő, műholdas stb.) függően, anélkül hogy ez megszüntetné a szolgáltatása lineáris jellegét.

30. A műsorszolgáltatás engedélyezésének feltételei vagy – a jelen ügghöz hasonlóan – a belső jog szabályai természetesen megtilthatják ezt a differenciálást, ezt azonban a 2010/13 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontja és egyébiránt ezen irányelv egyetlen más rendelkezése sem követeli meg.

31. A 2010/13 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének e) pontja tehát nem követeli meg a regionális reklám – RStV 7. §-ának (11) bekezdésében foglalthoz hasonló – tilalmát.

Az egyenlő bánásmód elve

32. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseiben másodsorban az egyenlő bánásmód elvére hivatkozik mint az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében foglalt tilalmának értékelése során mérceként szolgáló normára. E bíróság aggályai egyrészt a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó országos szolgáltatóknak (vagyis a televíziós műsorszolgáltatóknak) a nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó – különösen a tevékenységüket az interneten folytató – szolgáltatókhoz képest a célzott reklámszolgáltatások nyújtására való lehetőség tekintetében fennálló kedvezőtlen helyzetével kapcsolatosak. A kérdést előterjesztő bíróság másrészt a felpereshez hasonló, tevékenységüket regionális szinten folytató potenciális hirdető, vagyis televíziós reklámszolgáltatást igénybe vevők és a nagyobb méretű piaci szereplők közötti eltérő bánásmódra hivatkozik, amely utóbbiak számára megfelelő az országos szintű reklámozás.

33. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható.⁸

⁸ A televíziós reklám tekintetében lásd különösen: 2013. július 18-i Sky Italia ítélet (C-234/12, EU:C:2013:496, 15. pont).

34. Márpedig számomra nem tűnik úgy, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott piaci szereplők helyzete összehasonlítható lenne.

35. Először is, ami az országos televíziós csatornák üzemeltetőit illeti, a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy helyzetük nem összehasonlítható – az egyenlő bánásmód elve értelmében véve – a nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokat nyújtó, tevékenységüket az interneten keresztül folytató szolgáltatók helyzetével. E szolgáltatások igénybevételének módja, a televíziós reklám és az internetes reklám működésének módja, és végül mind a nemzeti, mind az uniós⁹ szabályozási háttér oly mértékben különböző, hogy számomra értelmetlennek tűnik e szolgáltatók helyzetének a regionális reklámra vonatkozó szabályok tekintetében történő összehasonlítása. Ez különösen azzal függ össze, hogy az internetes reklámot – interaktív jellegének és a felhasználókra vonatkozó számos információ összegyűjtésének köszönhetően – nem korlátozza a terület szempontja, és az a felhasználók vélt érdeklődési köre alapján egyedileg tudja célba venni a felhasználókat, ami a televízió esetében lehetetlen. E különbségeket nem a regionális televíziós reklám nyújtásának lehetősége tudja megszüntetni.

36. Másodszor, ami a tevékenységüket regionális szinten folytató potenciális hirdetőknél a tevékenységüket országos szinten folytató hirdetők helyzetéhez viszonyított helyzetét illeti, – ezúttal a Bizottság álláspontjával ellentétben – nem gondolom, hogy a szóban forgó szabályok által a gazdasági szereplők (a reklámszolgáltatások igénybe vevői) e két kategóriájára gyakorolt eltérő hatást egyenlőtlen bánásmódnak lehetne tekinteni.

37. Az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás tilalma ugyanis erőteljesebben érintheti a tevékenységüket regionális szinten folytató potenciális hirdetőket, akik az ilyen reklámból előnyre tehetnének szert, mint a tevékenységüket országos szinten folytató hirdetőket, akik számára az ilyen reklámnak nem lenne haszna. Ez a tilalom azonban nem arra irányul, hogy a potenciális hirdetők különböző kategóriái számára elérhető reklámozási lehetőségeket szabályozza, hanem – mivel a műsorszolgáltatóknak szól – arra, hogy a regionális reklámpiacot a regionális és helyi televíziós szervezeteknek tartsa fenn. E tilalomnak a reklámszolgáltatások potenciális igénybe vevőinek különböző kategóriáira gyakorolt hatása nem közvetlenül e szabályozásból következik, hanem abból a helyzetből, amelyben e különböző gazdasági szereplők – többek között a gazdasági méretükből adódóan – vannak. A szabályok ellenben mindenki számára azonosak. Márpedig az egyenlő bánásmód elve véleményem szerint nem értelmezhető úgy, hogy megkövetelné, hogy a jogi szabályokat az egyes jogalanyok sajátos igényeihez igazítsák.

38. Összefoglalva, nem gondolom tehát, hogy az egyenlő bánásmód elvével ellentétes lenne az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma.

Az EUMSZ 56. cikk

39. Harmadszorban a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az EUMSZ 56. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma.

40. A Szerződés e cikke határon átnyúló helyzetekben tilt a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást, kivéve ha e korlátozás közérdeken alapuló kényszerítő indokok alapján igazolt.

⁹ A 2010/13 irányelv, valamint a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”) (HL 2000. L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 25. kötet, 399. o.).

– A korlátozás fennállásáról

41. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a televíziós adásjelek sugárzása, a reklámüzeneteket is beleértve, az EUMSZ 56. cikk értelmében vett szolgáltatásnyújtásnak minősül.¹⁰ E szabadság körébe tartozik a potenciális hirdetőkre arra vonatkozó lehetősége is, hogy televíziós reklámszolgáltatásokat vegyenek igénybe.¹¹

42. Márpedig a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi.¹² Ez még inkább igaz akkor, ha a potenciális hirdetőkre más tagállamokból származnak, mivel a reklámszolgáltatások igénybevételére való lehetőségek korlátozása számukra különösen megnehezíti az e korlátozásokat elfogadó tagállam piacára jutást. Ilyen korlátozások állhatnak fenn többek között akkor, ha a potenciális hirdető tevékenységének reklámozása csak a helyi televíziós csatornákon megengedett, miközben az országos televíziós csatornákon tilos.¹³

43. A jelen ügyben hasonló helyzet azonosítható. Az alapeljárás felperese, egy osztrák jog szerinti társaság, divatáru-üzletláncot üzemeltet Ausztriában. A felperes bővíteni kívánja tevékenységét oly módon, hogy Németországban is üzleteket nyit, azonban e tagállam területének csak egy részén, tudniillik Bajorországban.

44. Ennek érdekében az alapeljárás felperese televíziós reklámszolgáltatásokat kíván igénybe venni. Az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalom miatt azonban országos televíziós csatornán nem tehető közzé Bajorország területére korlátozódó reklámot, amint azt tenni kívánta, amikor az alapeljárás alperesével erre irányuló szerződést kötött. Csupán arra van lehetősége, hogy vagy országos szintű reklámidőt vásároljon valamely országos televíziós csatornán, vagy regionális és helyi televíziós szolgáltatásokat vegyen igénybe. A felperes kifejti, hogy e lehetőségek egyike sem felel azonban meg az igényeinek.

45. Az országos szintű reklámozás túlságosan költséges, továbbá nagy részben fölösleges, mivel elsősorban olyan területet fed le, ahol a felperes nem kíván tevékenységet folytatni. Az ilyen reklám tehát nem lenne gazdaságos.¹⁴

46. Ami a regionális és helyi televíziós csatornákon történő reklámozást illeti, ez nem tenné lehetővé a felperes által követett célok elérését. Először is, e csatornákat csupán a nézők kis része nézi (a felperes adatai szerint a tévézők körülbelül 5%-a). Másodszor, nem e regionális és helyi csatornák nézői jelentik a felperes által megcélzott közönséget. A felperesnek ugyanis ahhoz fűződik érdeke, hogy a reklámot olyan televíziós műsorszámok előtt vagy után sugározzák, amelyek érdekelhetik a felperes potenciális vásárlóit, vagyis a divatáru vevőkörét. Márpedig az ilyen típusú műsorszámokat az országos televíziós csatornákon sugározzák, míg a regionális és helyi csatornák a helyi hírek körébe tartozó témákkal foglalkoznak, és más közönséget vonzanak.

10 Lásd már: 1974. április 30-i Sacchi ítélet (155/73, EU:C:1974:40, 6. pont). Közelmúltban történt alkalmazásért lásd: 2019. december 11-i TV Play Baltic ítélet (C-87/19, EU:C:2019:1063, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

11 Lásd ebben az értelemben: 2008. július 17-i Corporación Dermostética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, a 33. pont vége).

12 2008. július 17-i Corporación Dermostética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, 32. pont).

13 Lásd ebben az értelemben: 2008. július 17-i Corporación Dermostética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, 33. pont).

14 Az alapeljárás felperese azt is előadja, hogy az országos szintű reklámozás még hátrányos is lehet rá nézve, mivel olyan keresletet támasztana, amelyet a felperes nem tudna kielégíteni. Ez az érv azonban számomra tisztán hipotetikusnak tűnik, mivel semmi nem garantálja a felperes ajánlatának a televíziós reklámmal összefüggő ilyen sikerét.

47. Így az, hogy az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalom következtében nincs lehetőség valamely országos televíziós csatornán történő, Bajorország területére korlátozódó reklámozásra, noha e reklámozás műszaki szempontból lehetséges lenne és az alapeljárás alperese kész lenne ilyen szolgáltatás nyújtására, a felperes számára megnehezíti a német piacra jutást. Ez különösen annak tudható be, hogy a felperes versenyben áll a tevékenységüket országos szinten folytató divatáru-üzletláncokkal, amelyek számára az országos televíziós csatornákon történő, az állam teljes területére kiterjedő reklámozás tökéletesen megfelelő.

48. E körülmények között számomra tagadhatatlannak tűnik, hogy az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-a (11) bekezdésében foglalt tilalma az EUMSZ 56. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül. Az a körülmény, hogy az RStV lehetőséget nyújt a tartományoknak arra, hogy a területükön engedélyezzék a regionális reklámozást, nem változtat ezen az értékelésen, mivel egyrészt ez mindig az egyes tartományok döntésétől függ, és másrészt mindaddig egyik tartomány sem engedélyezte az ilyen reklámozást, ez a lehetőség tehát tisztán elméleti jellegű marad.

49. Most meg kell vizsgálni, hogy ez a korlátozás közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal igazolható-e.

– *A korlátozás igazolásáról*

50. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 56. cikk által biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása indokolt lehet akkor, ha annak közérdeken alapuló kényszerítő oka van, feltéve hogy megfelel az általa kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem lép túl az annak eléréséhez szükséges mértéken.¹⁵ Az érintett tagállamnak kell alátámasztania az elfogadni vagy hatályban tartani kívánt intézkedés indokolt jellegét.

51. A német kormány igazolásként a vélemények sokszínűségének regionális szinten történő fenntartására hivatkozik, amelyhez elengedhetetlen a regionális és helyi televíziós csatornák létezése. Márpedig e kormány szerint a regionális reklámpiacnak a regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatók számára az RStV 7. §-ának (11) bekezdése révén történő fenntartása szükséges azok gazdasági túlélésének biztosításához.

52. A Bíróságnak már lehetősége volt megállapítani, hogy a tömegtájékoztatás sokszínűségének fenntartásához kapcsolódó kulturális politikai okok alkalmasak a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására. Ezek az intézkedések ugyanis hozzájárulnak a Charta 11. cikke által védett véleménynyilvánítás szabadságának biztosításához.¹⁶

53. Számomra úgy tűnik, hogy ugyanez az érvelés a jelen ügyben is alkalmazható. A regionális és helyi televíziós csatornák természetesen helyi érdeklődésre számot tartó – az országos televíziós csatornákon nem, vagy csak kismértékben megjelenő – témákkal foglalkoznak. E televíziós csatornák így hozzájárulnak a nyilvános vitához, tehát az e témákkal kapcsolatos vélemények sokszínűségéhez. A regionális és helyi médiának a vélemények sokszínűségének fenntartása és a részvételi demokrácia szempontjából fennálló jelentőségét az Európa Tanács különböző szervei is hangsúlyozták.¹⁷ Egy olyan

¹⁵ Lásd legutóbb: 2019. december 11-i TV Play Baltic ítélet (C-87/19, EU:C:2019:1063, 37. pont).

¹⁶ Az áruk szabad mozgását illetően lásd: 1997. június 26-i Familiapress ítélet (C-368/95, EU:C:1997:325, 18. pont). Lásd még többek között: 2007. december 13-i United Pan-Europe Communications Belgium és társai ítélet (C-250/06, EU:C:2007:783, 40–42. pont); 2019. december 11-i TV Play Baltic ítélet (C-87/19, EU:C:2019:1063, 38–40. pont).

¹⁷ Lásd: McGonagle, T., és van Eijk, N., in: Observatoire européen de l'audiovisuel, IRIS Spécial, „La télévision régionale et locale en Europe”, Strasbourg 2016, 12–20. o., valamint a hivatkozott dokumentumok.

intézkedés, amelynek célja a regionális és helyi televíziók működése lehetőségének biztosítása azáltal, hogy számukra tartja fenn a regionális reklámpiacot, és ily módon finanszírozási forrást biztosít számukra, számomra a kulturális politikához kapcsolódó közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolhatónak tűnik.

54. Ennek az intézkedésnek azonban ahhoz, hogy az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethető legyen, alkalmasnak kell lennie az általa kitűzött cél elérésének biztosítására, továbbá arányosnak kell lennie, vagyis nem léphet túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéken.

55. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság éppen a két vonatkozással kapcsolatban fogalmaz meg kétségeket.

– A szóban forgó nemzeti intézkedés megfelelő jellegéről

56. A kérdést előterjesztő bíróságban először is kétségek merültek fel a szóban forgó intézkedésnek a Bíróság ítélkezési gyakorlata¹⁸ értelmében vett szisztematikus és koherens jellegét illetően amiatt, hogy az interneten megengedett a felhasználók bizonyos kategóriáit megcélzó reklám, többek között az e hálózaton keresztül nyújtott, nem lineáris audiovizuális médiaszolgáltatásokkal összefüggésben. Az alapeljárás felei, valamint a Bizottság hasonló érvekre hivatkozik.

57. Ezeket az érveket nem tartom meggyőzőnek. Amint azt az egyenlő bánásmód elvével összefüggésben már említettem, az internetes reklám teljesen másként működik, mint a televíziós reklám. Az internetes reklám egyrésztől technikailag független a tartalomtól, amelyhez kapcsolódik. Noha a felhasználónak az a benyomása, hogy a reklám e tartalom szerves részét képezi, e reklám mindazonáltal valójában más forrásból származik. Másrésztől az interneten szolgáltatásokat nyújtók az általuk a felhasználóikról gyűjtött információknak köszönhetően képesek arra, hogy a reklámmal – a gyűjtött információk alapján a felhasználóhoz rendelt sajátos érdeklődési körnek megfelelően – minden egyes internethasználót egyedileg megcélozzanak. A felhasználó földrajzi helye csak egy a figyelembe vett tényezők közül. Következésképpen ugyanazon tartalom interneten történő megtekintése esetén minden egyes felhasználó a reklámok neki szóló választékát láthatja, amely különbözik a más felhasználóknak szóló reklámoktól. Ez a mechanizmus jóval kifinomultabb, mint a televíziós reklámok szóban forgó nemzeti intézkedéssel célzott földrajzi megosztása.

58. Igaz ugyan, hogy az interneten keresztül nyújtott szolgáltatások a regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatók számára a reklámpiacon versenyt jelentenek és fenyegetik az e piacról származó bevételeiket, ez azonban nem tartozik a tartományok jogalkotási hatáskörébe, már csak amiatt sem, hogy a 2000/31 irányelv jelentősen korlátozza a tagállamok arra vonatkozó lehetőségét, hogy e szolgáltatásokat szabályozzák.¹⁹ Egyébiránt az internet szabályozása jelentette kihívások teljesen más jellegűek, mint amelyek a televízió szabályozásával járnak. Márpedig nem róható egy tagállam terhére, amint azt a Bizottság teszi, hogy nem szabályozta azt, ami kívül esik a szabályozási hatáskörén.

59. Ezért nem látok analógiát a jelen ügy és a Corporación Dermoestética ítélet²⁰ alapjául szolgáló ügy között sem. Ez utóbbi ügyben az orvosi és sebészeti kezelések reklámozásának tilalmáról volt szó. E tilalom azonban csak az országos televíziós csatornákra vonatkozott, a regionális csatornákra nem, ez utóbbiakon megengedett volt e szolgáltatások reklámozása. A Bíróság megállapította, hogy ez a rendszer ellentmondásos, és következképpen ellentétes az EUMSZ 56. cikkel.²¹ A jelen ügyben szóban forgó nemzeti intézkedés célja ezzel szemben nem a nézők valamely kategóriáját megcélzó

¹⁸ A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a 2012. július 12-i HIT és HIT LARIX ítéletre (C-176/11, EU:C:2012:454, 22. pont) hivatkozik. Lásd még: 2008. július 17-i Corporación Dermoestética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, 39. pont).

¹⁹ Az interneten keresztül nyújtott audiovizuális médiaszolgáltatásokat illetően a 2010/13 irányelv a reklámokra vonatkozóan korlátozott számú kivételt ír elő. E korlátozások ugyanakkor nem érintik e reklám földrajzi hatókörét.

²⁰ 2008. július 17-i ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421).

²¹ 2008. július 17-i Corporación Dermoestética ítélet (C-500/06, EU:C:2008:421, 39. és 40. pont).

minden reklám megtiltása vagy korlátozása, hanem az, hogy a regionális és helyi műsorszolgáltatóknak tartson fenn egy meghatározott, meglévő piacot, nevezetesen a regionális televíziós reklámok piacát. Ezen intézkedés koherenciáját tehát nem teszi kétségessé az, hogy más kommunikációs csatornákon, többek között az interneten létezik célzott reklám.

60. Egyébiránt számomra nem tűnik úgy, hogy az alapeljárás alperese által hivatkozott „médiakonvergencia”, különösen a televízió és az internet konvergenciája megkérdőjelezhetné ezt a megállapítást. Ez a konvergencia csupán egy folyamat, amely még messze nem zárult le, tekintettel arra, hogy e két média eltérő szabályozás tárgyát képezi.²² Nem értek egyet tehát a Bizottság véleményével a szóban forgó nemzeti intézkedés állítólagos „anakronisztikus” jellegét illetően. Ez az intézkedés semmi esetre sem anakronisztikusabb, mint a különböző típusú médiákra vonatkozó uniós jogszabályok.

61. Másodszor, az alapeljárás felperese, akit e tekintetben – mint egyébiránt más tekintetben is – az alapeljárás alperese támogat, vitatja azt az előfeltevést, amelyen a szóban forgó nemzeti intézkedés alapul, tudniillik azt, hogy a regionális reklámok piacának az országos televíziós csatornák előtti megnyitása jelentős hátrányokkal járna a regionális és helyi műsorszolgáltatók finanszírozására nézve. Ez az érv különösen egy, az alapeljárás alperesének megrendelésére készült tanulmányon²³ alapul. E tanulmány szerint azok a hirdetőik, akik számára – az alapeljárás felpereséhez hasonlóan – az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás előnyös lehetne, nem ugyanazok, mint akik a regionális és helyi csatornák reklámszolgáltatásait igénybe veszik. Így e piacnak az országos csatornák előtti megnyitása a regionális és helyi csatornák számára nem vezetne jelentős bevételkieséshez. Ezzel szemben az interneten történő reklámozás az, amely e tanulmány szerint hátrányosan érinti e csatornák bevételeit.

62. Ugyanakkor anélkül, hogy ténybeli értékelésekre vonatkozó vitába kívánnék bocsátkozni, számomra úgy tűnik, hogy nehéz biztonsággal előre látni a piaci szereplők által egy megváltozott jogszabályi környezetben tanúsított jövőbeli magatartást, különösen, mivel ez utóbbiak magatartásukat általában hozzáigazítják az ilyen változásokhoz. Egyébiránt a regionális reklámozás elvének elfogadása esetén semmi nem akadályozná az országos televíziós csatornákat abban, hogy szubregionális és helyi szinten, vagyis a fent említett tanulmány szerint jelenleg a regionális és helyi műsorszolgáltatók által elfoglalt szinten is kínáljanak reklámszolgáltatásokat.

63. Ezért számomra nem tűnik nyilvánvalóan megalapozatlannak az az elgondolás, amely szerint az olyan erős piaci szereplőknek, mint az országos televíziós csatornák, a regionális reklámpiacra való belépése annak veszélyével járna, hogy jelentősen sértené a regionális és helyi műsorszolgáltatók e piacon jelenleg fennálló piaci részesedését. Véleményem szerint tehát a német jogalkotó mérlegelési mozgástere keretében támaszkodhatott erre az előfeltevésre, amikor bevezette az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás tilalmát. Márpedig, mivel a Charta 11. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságának védelmére szolgáló intézkedésről van szó, a nemzeti jogalkotó különösen tág mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.²⁴

64. E rész zárásaként azt az álláspontot képviselem, hogy a német jogalkotó mérlegelési mozgástere keretében tekinthette úgy, hogy az országos televíziós csatornáknak a regionális reklámpiacra való belépése azzal a kockázattal jár, hogy sértené a regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatók finanszírozását, és így regionális szinten veszélyeztetné a vélemények sokszínűségét, amelyhez e műsorszolgáltatók hozzájárulnak. A szóban forgó nemzeti intézkedés tehát számomra alkalmasnak tűnik az e sokszínűség védelmére irányuló cél elérésére. Egyébként ezen intézkedés koherenciáját nem teszi kétségessé az, hogy az interneten létezik az egyedi felhasználókat megcélzó reklám.

²² Az uniós jog szintjén a televízióra vonatkozó különös rendelkezésekkel a 2010/13 irányelv, valamint a 2000/31 irányelv.

²³ Dewenter, R., „Führt das Verbot regionaler Fernsehwerbung auf bundesweiten Programmen zu einer Förderung von lokalen/regionalen Programmen?” (https://www.hsu-hh.de/ioek/wp-content/uploads/sites/520/2020/01/Gutachten_P7S1_Dewenter_final.pdf).

²⁴ 2007. december 13-i United Pan-Europe Communications Belgium és társai ítélet (C-250/06, EU:C:2007:783, 44. pont).

– A szóban forgó nemzeti intézkedés arányosságáról

65. Ahhoz, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának valamely korlátozása közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján igazolható legyen, e korlátozásnak nem csupán alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, de azzal arányosnak is kell lennie, vagyis nem léphet túl az e cél eléréséhez szükséges mértéken. Felmerül tehát a kérdés, hogy más intézkedések nem tehetnék-e lehetővé ugyanezen cél elérését oly módon, hogy ugyanakkor kevésbé korlátozzák a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

66. Mind az alapeljárás felei, mind a Bizottság megkérdőjelezi a szóban forgó nemzeti intézkedés arányosságát arra hivatkozva, hogy az jelentősen korlátozza a felperes reklámozásra vonatkozó lehetőségeit, és ugyanakkor csak nagyon korlátozott előnyt jelent a regionális és helyi műsorszolgáltatók számára.

67. Ez az érv azonban azon alapul, hogy ezek az érintettek tagadják ezen intézkedésnek a kitűzött cél elérésére való alkalmasságát. Márpedig, amint azt kifejtettem, az említett intézkedés céljának elérésére alkalmatlan jellege számomra nem tűnik bizonyítottnak. Ily módon, ha elfogadjuk, hogy a szóban forgó intézkedés alkalmas a célja elérésére, akkor más megvilágításba kerül a szóban forgó érdekek, vagyis a magukat az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás révén népszerűsíteni kívánó vállalkozások, illetve a regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatók érdekeinek mérlegelése. Véleményem szerint ugyanis a német jogalkotó jogszerűen tekinthette úgy, hogy az e műsorszolgáltatók létezéséhez, valamint a regionális és helyi szintű nyilvános vitához való hozzájárulásukhoz fűződő közérdek elsőbbséget élvez a vállalkozások ahhoz fűződő magánérdekével szemben, hogy egy adott kommunikációs csatornán népszerűsíthessék magukat.

68. Azt kell tehát még megvizsgálni, hogy léteznek-e más, kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek lehetővé tennék a regionális és helyi szintű tömegtájékoztatás sokszínűségének védelmére irányuló e célkitűzés elérését.

69. Az alapeljárás felperese e tekintetben a származási tagállamában, Ausztriában hatályban lévő megoldásra hivatkozik. Ez a megoldás abban áll, hogy a közszolgálati televíziós csatornák finanszírozását egy díjon keresztül biztosítják, emellett a reklámozási tilalom áll fenn, a kereskedelmi csatornák számára pedig lehetőséget biztosítanak a reklámozásra, beleértve a regionális reklámozást is.

70. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az a tény, hogy valamely tagállam más tagállaménál enyhébb szabályokat alkalmaz, nem jelenti azt, hogy ez utóbbi tagállam szabályai aránytalanok, és ennél fogva az uniós joggal összeegyeztethetetlenek lennének.²⁵ Ily módon az, hogy Ausztriában enyhébb szabályok állnak fenn, nem tekinthető a szóban forgó német intézkedés aránytalansága bizonyítékának.

71. Egyébiránt, bár a médiák állami forrásokból történő finanszírozása megoldást jelenthet bizonyos problémákra, a média tényleges függetlenségével kapcsolatos kérdéseket is felvet. Ebből a szempontból az, hogy e média – például reklámbevételek formájában – saját forrásokkal rendelkezik, a függetlenségének, és így a vélemények sokszínűségének további biztosítékát jelenti.

²⁵ Lásd többek között: 1995. május 10-i Alpine Investments ítélet (C-384/93, EU:C:1995:126, 51. pont); 2004. július 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-262/02, EU:C:2004:431, 37. pont); valamint legutóbb 2019. szeptember 18-i VIPA ítélet (C-222/18, EU:C:2019:751, 71. pont).

72. Ezzel szemben az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő – a tartományok számára az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás adott esetben bizonyos feltételek mellett történő engedélyezését lehetővé tévő – rendelkezés pusztán létezése arra utal, hogy az RStV 7. §-ából eredő tilalom enyhíthető anélkül, hogy az e tilalommal elérni kívánt célkitűzés sérülne. Az a körülmény, hogy ezzel a lehetőséggel mindeddig nem éltek, nem változtat azon, hogy a német jogalkotó e rendelkezés beiktatásával elismerte egy ilyen esetleges engedélyezésnek a szóban forgó intézkedés céljaival való összeegyeztethetőségét.

73. Elképzelhetőek az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás teljes tilalmánál kevésbé korlátozó intézkedések, mint a regionális és helyi televíziós műsorszolgáltatók részesedése azokból a bevételekből, amelyekre az országos műsorszolgáltatók az ilyen regionális reklámokból szert tennének. Egy ilyen intézkedés lehetővé tenné a felpereshez hasonló potenciális hirdetőik érdekeinek a regionális és helyi műsorszolgáltatók érdekeivel való összehangolását.

74. Végül soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata lesz, hogy a Németországban fennálló sajátos ténybeli és jogi körülményekre tekintettel értékelje a szóban forgó intézkedés arányosságát és különösen az esetleges kevésbé korlátozó intézkedések fennállását. Annak érdekében, hogy ezen értékelés valószerű legyen, e bíróság csak azokat az intézkedéseket veheti figyelembe, amelyeket a német jogalkotó ténylegesen alkalmazhat is. Semmire nem vezetne ugyanis, ha a fennálló intézkedést kétségkívül kevésbé korlátozó, azonban tisztán elméleti intézkedések nevében kifogásolnák.

A válaszra vonatkozó javaslat

75. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első három kérdésre azt a választ adja, hogy a 2010/13 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését és az egyenlő bánásmód elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma. Az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az ilyen tilalom, amennyiben nem léteznek kevésbé korlátozó intézkedések, amelyeket a nemzeti jogalkotó ténylegesen bevezethetne, és amelyek lehetővé tennék a vélemények sokszínűségének regionális szinten történő védelmére irányuló cél elérését, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésről

76. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a Charta 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma.

77. A kérdést előterjesztő bíróság nem fejt ki, hogy min alapul a szóban forgó nemzeti intézkedésnek a Charta 11. cikkével való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétsége. Ugyanez a helyzet az alapeljárás felperesét, valamint a Bizottságot illetően is, akik csupán azt állítják, hogy ez az intézkedés sérti a Charta említett rendelkezését. Ezt a kérdést azonban elemezni kell annak érdekében, hogy választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróság kérdésére.

78. Amint azt a Bizottság helytállóan megjegyzi, a Charta alkalmazandó a jelen ügyre. A Chartát ugyanis alkalmazni kell többek között azokban az esetekben, amikor a nemzeti szabályozás valamely belső piaci szabadság korlátozásának minősül, és a tagállam e korlátozás igazolása érdekében közérdeken alapuló kényszerítő indokra hivatkozik.²⁶

²⁶ Lásd legutóbb: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 63–65. pont).

79. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében, amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek. A véleménynyilvánítás szabadságát az EJEE 10. cikke rögzíti. Márpedig az ezen egyezmény által biztosított jogok tartalmát és terjedelmét az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata határozza meg.

80. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, a véleménynyilvánítás szabadsága az üzleti kommunikációra és a reklámra is vonatkozik.²⁷ Ebből következik, hogy a jelen ügyben szóban forgó, a felperes reklámozási lehetőségeit korlátozó nemzeti intézkedést az EJEE 10. cikke és a Charta 11. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásaként kell elemezni.

81. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanakkor az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása korlátozható, feltéve, hogy a korlátozásról törvény rendelkezik, tiszteletben tartja e jogok és szabadságok lényeges tartalmát, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. A véleménynyilvánítás szabadságának vonatkozásában hasonló fenntartás szerepel az EJEE 10. cikkének (2) bekezdésében.

82. A jelen ügyben szóban forgó nemzeti intézkedés a tömegtájékoztatás sokszínűsége védelmének célját szolgálja, amely a Charta 11. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten elismert érték. Márpedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE 10. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlata szerint „[a] szerződő államokat megillető mérlegelési mozgástér terjedelme több tényező függvényében alakul, amelyek közül az adott típusú »diskurzus« vagy információ különös jelentőséggel bír. Így, bár az [EJEE] 10. cikkének (2) bekezdése nem hagy teret például a politikai véleménynyilvánítás szabadságát érintő korlátozásoknak, a szerződő államok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a véleménynyilvánítás szabadságának kereskedelmi területen történő szabályozása során”.²⁸ Ezt az elvet az alapvető jogok uniós jogban történő alkalmazása tekintetében már a Bíróság is elismerte.²⁹ Egyébiránt az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint, „amikor az elérni kívánt cél »mások jogainak és szabadságainak védelme«, és e »jogok és szabadságok« az [EJEE] vagy jegyzőkönyvei által biztosított jogok és szabadságok közé tartoznak, el kell fogadni, hogy ezek védelmének szükségessége ahhoz vezethet, hogy az államok szintén az [EJEE-ben] foglalt más jogokat vagy szabadságokat korlátoznak. Így nehéz az esetlegesen ellentmondásos érdekeket egymással szembeni mérlegelni, és a szerződő államoknak e tekintetben jelentős mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük”³⁰.

83. Véleményem szerint a német jogalkotó a szóban forgó nemzeti intézkedés elfogadásával nem lépte túl az egyrészt az üzleti véleménynyilvánítás szabadsága és másrészt a vélemények és a tömegtájékoztatás sokszínűségének védelméhez fűződő érdek egymásra tekintettel történő mérlegelése során fennálló mérlegelési mozgástérét.

84. E tekintetben különösen fontos megjegyezni, hogy a szóban forgó intézkedés nem tartalmaz az alapeljárás felperese termékeinek vagy védjegyének reklámozására vonatkozó tilalmat. Hatásai csupán a felperes arra vonatkozó lehetőségét korlátozzák, hogy egyetlen kommunikációs csatornán, tudniillik országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozás útján népszerűsítse magát. Még ha a felperes szerint e tekintetben a legkifizetődőbb reklámozási módról van is szó, megállapítható, hogy a felperesnek más reklámozási lehetőségek is rendelkezésére állnak, többek között az interneten történő

27 Lásd: EJEB, 2013. július 16., Remuszko kontra Lengyelország (CE:ECHR:2013:0716JUD000156210, 59. §).

28 EJEB, 2013. január 10., Ashby Donald és társai kontra Franciaország (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, 39. §).

29 Lásd: 2003. október 23-i RTL Television ítélet (C-245/01, EU:C:2003:580, 73. pont).

30 EJEB, 2013. január 10., Ashby Donald és társai kontra Franciaország (CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, 40. §).

reklámozás, amelyet maga a felperes a televíziós reklámmal kvázi egyenértékűként mutat be. Ezért a felperes véleménynyilvánítási szabadságát illetően meg kell állapítani, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés nem érinti a felperes jogainak lényeges tartalmát.³¹ Az intézkedés legfeljebb az üzleti lehetőségeit érinti.

85. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy a Charta 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak az RStV 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma.

Véggövetkeztetés

86. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Landgericht Stuttgart (stuttgarti regionális bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 2010. március 10-i 2010/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) 4. cikkének (1) bekezdését, az egyenlő bánásmód elvét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az országos televíziós csatornákon történő regionális reklámozásnak a 2015. december 21-i Achtzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertraggal (a műsorszolgáltatásról szóló 18. módosító államszerződés) módosított 1991. augusztus 31-i Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (a műsor- és telemédiaszolgáltatásról szóló államszerződés) 7. §-ának (11) bekezdésében szereplő tilalma.

Az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az ilyen tilalom, amennyiben nem léteznek kevésbé korlátozó intézkedések, amelyeket a nemzeti jogalkotó ténylegesen bevezethetne, és amelyek lehetővé tennék a vélemények sokszínűségének regionális szinten történő védelmére irányuló cél elérését, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

31 Lásd analógia útján: 2016. május 4-i Philip Morris Brands és társai ítélet (C-547/14, EU:C:2016:325, 151. pont).