

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 september 2011 *

In de gevoegde zaken C-244/10 en C-245/10,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissingen van 24 februari 2010, ingekomen bij het Hof op 19 mei 2010, in de procedure

Mesopotamia Broadcast A/S METV (C-244/10),

Roj TV A/S (C-245/10)

tegen

Bondsrepubliek Duitsland,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), G. Arestis, J. Malenovský en T. von Danwitz, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 april 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- Mesopotamia Broadcast A/S METV en Roj TV A/S, vertegenwoordigd door R. Marx, Rechtsanwält,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en S. Menez als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Vrignon, S. La Pergola en G. von Rintelen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 mei 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van

televisieomroepactiviteiten (PB L 298, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (PB L 202, blz. 60; hierna: „richtlijn”).

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Mesopotamia Broadcast A/S METV (hierna: „Mesopotamia Broadcast”) en Roj TV A/S (hierna: „Roj TV”), twee Deense ondernemingen, enerzijds, en de Bondsrepubliek Duitsland, anderzijds, over een beschikking tot oplegging van een activiteitenverbod wegens de aard van de door die ondernemingen geproduceerde uitzendingen.

Toepasselijke bepalingen

Wettelijke regeling van de Unie

- 3 Overeenkomstig artikel 1, sub b, van de richtlijn wordt verstaan onder „„omroeporganisatie”, de natuurlijke of rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de samenstelling van schema’s van televisieprogramma’s [...] en die deze programma’s uitzendt of laat uitzenden door derden”.
- 4 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„1. Elke lidstaat ziet erop toe dat alle televisie-uitzendingen van omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen, voldoen aan de regels van het recht dat op voor het publiek in die lidstaat bestemde uitzendingen van toepassing is.

2. Voor de toepassing van deze richtlijn worden onder omroeporganisaties die onder de bevoegdheid van een lidstaat vallen, verstaan:

— die welke overeenkomstig lid 3 in die lidstaat gevestigd zijn;

[...]

3. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt

a) een omroeporganisatie geacht gevestigd te zijn in een lidstaat, wanneer de omroeporganisatie haar hoofdkantoor in die lidstaat heeft en de programmeringsbesluiten in die lidstaat worden genomen;

[...]”

5 Artikel 2 bis van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten waarborgen de vrijheid van ontvangst en belemmeren niet de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten om redenen die binnen de door deze richtlijn gecoördineerde gebieden vallen.

2. De lidstaten mogen tijdelijk van lid 1 afwijken wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) een televisie-uitzending uit een andere lidstaat vormt een duidelijke, belangrijke en ernstige inbreuk op artikel 22, lid 1 of 2, en/of op artikel 22 bis;
- b) de omroeporganisatie heeft in de voorafgaande twaalf maanden al minstens tweemaal inbreuk op de [sub a] bedoelde bepaling(en) gemaakt;
- c) de betrokken lidstaat heeft de omroeporganisatie en de Commissie schriftelijk kennis gegeven van de vermeende inbreuken en van de maatregelen die zij voornemens is te nemen indien een dergelijke inbreuk herhaald zou worden;
- d) overleg met de uitzendende lidstaat en de Commissie heeft niet binnen 15 dagen vanaf de [sub c] bedoelde kennisgeving tot een minnelijke schikking geleid, en de vermeende inbreuk duurt voort.

De Commissie beslist binnen twee maanden na de kennisgeving van de door de lidstaat genomen maatregelen over de vraag of die maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Is de beslissing negatief, dan moet de lidstaat de maatregelen onverwijld beëindigen.

3. Lid 2 vormt geen beletsel om in de lidstaat onder welks bevoegdheid de betrokken omroeporganisatie valt, ongeacht welke procedure, maatregel of sanctie op de betrokken inbreuken toe te passen.”

6 In artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn heet het:

„1. Het staat de lidstaten vrij, van de onder hun bevoegdheid vallende televisieomroeporganisaties naleving van strengere of meer gedetailleerde voorschriften te eisen op de gebieden die onder deze richtlijn vallen.

2. De lidstaten dragen er met passende middelen in het kader van hun wetgeving zorg voor dat de onder hun bevoegdheid vallende televisieomroeporganisaties de bepalingen van deze richtlijn daadwerkelijk naleven.”

7 De artikelen 22 en 22 bis van de richtlijn zijn opgenomen in hoofdstuk V van de richtlijn, met als opschrift „Bescherming van minderjarigen en openbare orde”. Artikel 22, leden 1 en 2, van de richtlijn luidt:

„1. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat in de televisieuitzendingen van de onder hun bevoegdheid vallende omroeporganisaties geen programma's voorkomen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, met name programma's waarin pornografische scènes of beelden van nodeloos geweld voorkomen.

2. De in lid 1 bedoelde maatregelen gelden eveneens voor andere programma's die schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, tenzij door de keuze van het tijdstip van de uitzending of door technische maatregelen wordt gewaarborgd dat minderjarigen in het zendgebied de uitzendingen normalerwijze niet zullen zien of beluisteren.”

8 In artikel 22 bis van de richtlijn staat te lezen:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat uitzendingen geen enkele aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit bevatten.”

Nationale regeling

9 Artikel 9 van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland; hierna: „Grundgesetz”) waarborgt in lid 1 de vrijheid van vereniging en definieert in lid 2 de omstandigheden waarin een vereniging verboden is. Dit laatste lid is in de volgende bewoordingen gesteld:

„Verenigingen waarvan de doelstellingen of de activiteiten strijdig zijn met de strafwetgeving, de grondwet schenden, of afbreuk doen aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren, zijn verboden.”

10 Het Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Duitse wet op het publieke verenigingsrecht; BGBl. I 1964, blz. 593) van 5 augustus 1964, zoals gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 21 december 2007 (BGBl. I 2007, blz. 3198, hierna: „Vereinsgesetz”), bepaalt in § 1:

„(1) De oprichting van verenigingen is vrij [...]

(2) Tegen verenigingen die misbruik maken van de vrijheid van vereniging kan ter bescherming van de openbare veiligheid en orde slechts binnen het kader van de onderhavige wet worden opgetreden.”

11 Het begrip vereniging wordt in § 2 van die wet als volgt gedefinieerd:

„(1) Vereniging in de zin van deze wet is elke vereniging, ongeacht haar rechtsvorm, waarin meerdere natuurlijke of rechtspersonen zich met het oog op een gemeenschappelijk doel voor langere tijd vrijwillig hebben verenigd, en zich hebben onderworpen aan een georganiseerde besluitvorming.

(2) Verenigingen in de zin van deze wet zijn niet:

1. politieke partijen [...],
2. fracties in de Duitse Bundestag en in de parlementen van de deelstaten,
3. [...]”

12 De verboden die aan verenigingen kunnen worden opgelegd zijn in § 3 Vereinsgesetz als volgt geregeld:

„(1) Een vereniging kan slechts worden geacht te zijn verboden [...] wanneer de bevoegde autoriteiten bij besluit hebben vastgesteld dat haar doelstellingen of activiteiten strijdig zijn met de strafwetgeving, de grondwet schenden, of afbreuk doen aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren. Het besluit beveelt de ontbinding van de vereniging [...]. Het verbod gaat in de regel gepaard met de in inbeslagneming en confiscatie van:

1. het vermogen van de vereniging,

2. de schuldvorderingen ten aanzien van derden [...] en

3. de zaken van derden voor zover de rechthebbende, door deze zaken ter beschikking van de vereniging te stellen, met opzet de ongrondwettige doelen van de vereniging heeft bevorderd, of de zaken bestemd zijn voor de bevordering van die doelen.

[...]

(3) Tenzij het uitdrukkelijk wordt beperkt, geldt het verbod voor alle organisaties die zodanig in de vereniging zijn geïntegreerd dat zij er, gelet op het geheel van de feitelijke betrekkingen, een onderdeel van zijn (suborganisaties). Voor niet-territoriale suborganisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid geldt het verbod slechts wanneer zij uitdrukkelijk worden genoemd in het verbodsbesluit.

[...]

(5) De voor het opleggen van een verbod bevoegde instantie kan het verbod ook baseren op de handelingen van leden van de vereniging wanneer:

1. er een verband bestaat met de activiteit binnen de vereniging of met haar doel,

2. de handelingen berusten op een gezamenlijke beslissing, en

3. de omstandigheden het aannemelijk maken dat zij door de vereniging worden gedoogd."

13 § 14 Vereinsgesetz bepaalt:

„(1) Verenigingen waarvan alle of de meeste leden of tot het bestuur behorende personen buitenlander zijn (verenigingen van buitenlanders) kunnen [...] onder de voorwaarden van lid 2 worden verboden. Verenigingen van wie alle of de meeste leden of tot het bestuur behorende personen, buitenlandse onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie zijn, gelden niet als verenigingen van buitenlanders. [...]”

14 § 15 Vereinsgesetz is in de volgende bewoordingen gesteld:

„(1) Op verenigingen die in het buitenland zijn gevestigd (buitenlandse verenigingen), waarvan de organisatie of de activiteit ook binnen het geografische toepassingsgebied van deze wet valt, is § 14 van overeenkomstige toepassing. Het verbod wordt opgelegd door de federale minister van Binnenlandse Zaken.

[...]”

15 § 18 Vereinsgesetz luidt als volgt:

„Verboden die zijn opgelegd aan verenigingen die buiten het geografisch toepassingsgebied van de onderhavige wet zijn gevestigd, maar die daarbinnen suborganisaties hebben, raken uitsluitend de suborganisaties binnen dat toepassingsgebied. Indien de vereniging geen organisatie heeft binnen het geografisch toepassingsgebied van deze wet, richt het verbod zich [...] op haar activiteiten binnen dat toepassingsgebied.”

Hoofdingen en prejudiciële vraag

- 16 Mesopotamia Broadcast, een in Denemarken gevestigde holdingvennootschap naar Deens recht, bezit meerdere Deense televisielicenties. Zij exploiteert onder meer de televisiezender Roj TV, eveneens een Deense onderneming. Roj TV zendt overwegend in de Koerdische taal geproduceerde programma's via satelliet uit in heel Europa alsmede in het Nabije Oosten. Zij laat programma's produceren door onder meer een in Duitsland gevestigde onderneming.
- 17 In 2006 en 2007 hebben Turkse autoriteiten zich gewend tot de Deense commissie voor radio- en televisieomroep, die in die lidstaat toeziet op de toepassing van de nationale regels tot omzetting van de richtlijn. Zij verweten Roj TV met haar uitzendingen de doelstellingen te ondersteunen van de door de Europese Unie als een terroristische organisatie aangemerkte Koerdische Arbeiderspartij (hierna: „PKK”).
- 18 De Deense commissie voor radio- en televisieomroep heeft zich bij beschikkingen van 3 mei 2007 en 23 april 2008 over die klachten uitgesproken. Zij was van oordeel dat Roj TV geen inbreuk had gemaakt op de Deense bepalingen tot omzetting van de artikelen 22 en 22 bis van de richtlijn. Voormelde commissie merkte onder meer op dat in de uitzendingen van Roj TV niet werd aangespoord tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit. Zij stelde dat in de programma's van die onderneming slechts informatie en meningen werden overgedragen en dat de uitgezonden gewelddadige beelden het geweld weerspiegelden dat in Turkije en in de Koerdische gebieden voorkwam.
- 19 Bij een tot Mesopotamia Broadcast en Roj TV gerichte beschikking van 13 juni 2008 heeft het Duitse Bundesministerium des Innern (federale ministerie van Binnenlandse Zaken), dat van mening was dat de exploitatie van de televisiezender Roj TV door Mesopotamia Broadcast afbreuk deed aan „de bevordering van het begrip tussen de volkeren” in de zin van het Vereinsgesetz, gelezen in samenhang met het

Grundgesetz, Mesopotamia Broadcast verboden om via Roj TV enige binnen de werkingssfeer van het Vereinsgesetz vallende activiteit te verrichten. Tevens heeft het Roj TV een activiteitenverbod opgelegd.

- 20 Op 9 juli 2008 hebben zowel Mesopotamia Broadcast als Roj TV bij het Bundesverwaltungsgericht beroep ingesteld tot nietigverklaring van die beschikking.
- 21 Voor het Bundesverwaltungsgericht hebben verzoeksters betoogd dat hun activiteiten op het gebied van grensoverschrijdende televisie onder de bepalingen van de richtlijn vielen en dat ingevolge die bepalingen alleen het Koninkrijk Denemarken, in zijn hoedanigheid van lidstaat op het grondgebied waarvan Mesopotamia Broadcast en Roj TV zijn gevestigd, toezicht kan uitoefenen op voornoemde activiteiten. Volgens verzoeksters is iedere andere controle in beginsel verboden. Het is juist dat de richtlijn voorziet in de mogelijkheid om via afwijkingsmaatregelen over te gaan tot een dubbele controle. In de hoofdgedingen is volgens verzoeksters evenwel niet voldaan aan de toepassingsvoorwaarden voor dergelijke maatregelen.
- 22 De Duitse federale regering heeft voor het Bundesverwaltungsgericht aangevoerd dat de televisieomroepactiviteiten van Mesopotamia Broadcast en Roj TV binnen de werkingssfeer van het Vereinsgesetz vielen. Volgens haar moeten die twee ondernemingen worden geacht door hun activiteiten in Duitsland de PKK te steunen.
- 23 De Duitse federale regering heeft tevens betoogd dat de grond voor het in geding zijnde verbod, die was ontleend aan handelen in strijd met de „bevordering van het begrip tussen de volkeren”, berustte op de omstandigheid dat de programma's van Roj TV opriepen om de tegenstellingen tussen Koerden en Turken onder meer in

Duitsland met gebruikmaking van geweld te beslechten, en de inspanningen van de PKK om jonge Koerden te werven voor de guerrillastrijd tegen de Republiek Turkije steunden.

- 24 Bovendien heeft de Duitse federale regering erop gewezen dat de bepalingen van de richtlijn geen betrekking hadden op de algemene strafrechtelijke en politionele voorschriften van de lidstaten, en evenmin op het verenigingsrecht, ook al kunnen die voorschriften gevolgen hebben voor televisieomroepactiviteiten.
- 25 Het Bundesverwaltungsgericht was na het bekijken van geselecteerde passages uit het televisieprogramma van Roj TV van oordeel dat in dit programma overduidelijk de kant wordt gekozen van de PKK, wier militaristische en gewelddadige benadering daarin, met toestemming van de top van Mesopotamia Broadcast, een zeer ruime weerklank vindt. Via haar zender Roj TV verheerlijkt die onderneming de gewapende strijd van de PKK. Die zender brengt niet op een neutrale wijze verslag uit over het conflict, maar steunt het inzetten van guerrilla-eenheden en het plegen van aanslagen door de PKK, doordat zij zich op het standpunt van de PKK plaatst en een helden- en martelarencultus rond omgekomen strijders bedrijft. Mesopotamia Broadcast en Roj TV spelen aldus een rol in het aanzetten tot gewelddadige confrontaties tussen personen van de Turkse en de Koerdische volksgroep in Turkije en in het verscherpen van de spanningen tussen de Turken en de Koerden die in Duitsland wonen.
- 26 Het Bundesverwaltungsgericht was van oordeel dat het in geding zijnde verbod kon worden gebaseerd op de grond van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren als bedoeld in § 3, lid 1, Vereinsgesetz, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, Grundgesetz. Die rechterlijke instantie vraagt zich bijgevolg af, of, en in voorkomend geval, onder welke voorwaarden de toepassing van die verbodsgrond binnen de door de richtlijn gecoördineerde gebieden valt.

- 27 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende, in de zaken C-244/10 en C-245/10 identiek geformuleerde prejudiciële vraag gesteld:

„[Valt], en zo ja onder welke voorwaarden, de toepassing van een nationale wettelijke bepaling krachtens welke een vereniging kan worden verboden wegens handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, binnen het gebied dat is gecoördineerd door [de richtlijn] en [is] deze toepassing daarom op grond van artikel 2 bis van de richtlijn uitgesloten?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 Met zijn vraag vraagt het Bundesverwaltungsgericht in wezen of artikel 22 bis van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling eraan in de weg staat dat een lidstaat uit hoofde van algemene wetgeving, zoals het Vereinsgesetz gelezen in samenhang met het Grundgesetz, maatregelen vaststelt ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren.

Opmerkingen vooraf

- 29 Uit de titel van de richtlijn blijkt dat zij de coördinatie beoogt van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, teneinde de beperkingen van de vrijheid om binnen de Unie omroepdiensten te verrichten, op te heffen.

- 30 Volgens punt 1 van de considerans van richtlijn 97/36 vormt richtlijn 89/552 het juridische raamwerk voor de televisieomroepactiviteit in de interne markt. Volgens punt 4 van de considerans van richtlijn 97/36 dient dit kader bij te dragen tot het vrije verkeer van deze diensten binnen de Unie.
- 31 Uit de negende en de tiende overweging van de considerans van richtlijn 89/552 volgt overigens, dat de belemmeringen die de Uniewetgever heeft willen opheffen, voortvloeien uit de dispariteit van de bepalingen van de lidstaten betreffende de uitzending en de distributie van televisieprogramma's.
- 32 Hieruit volgt dat de door de richtlijn gecoördineerde gebieden enkel gecoördineerd zijn ter zake van de televisieomroep *stricto sensu*, zoals die in artikel 1, sub a, is omschreven (zie arrest van 9 juli 1997, *De Agostini en TV-Shop*, C-34/95-C-36/95, *Jurispr. blz. I-3843*, punt 26).
- 33 Ten slotte blijkt uit de achtste overweging van de considerans van richtlijn 89/552 dat het voor het verzorgen van televisie-uitzendingen geldende recht een specifieke uiting is van een meer algemeen beginsel, namelijk de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 10, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950. Overigens volgt uit punt 15 van de considerans van richtlijn 97/36 dat de Unie volgens artikel F, lid 2, van het EU-Verdrag (thans artikel 6, lid 2, VEU) de rechten, vrijheden en beginselen erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zodat maatregelen om de ontvangst van televisie-uitzendingen te beperken en/of de doorgifte daarvan op te schorten, met die beginselen verenigbaar moeten zijn.

- 34 Tevens zij eraan herinnerd dat de richtlijn de voorschriften op de onder deze richtlijn vallende gebieden niet volledig harmoniseert, maar in minimumvoorschriften voorziet waaraan uitzendingen afkomstig uit en bedoeld voor ontvangst in de Unie moeten voldoen (zie arrest van 5 maart 2009, UTECA, C-222/07, Jurispr. blz. I-1407, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 De richtlijn poneert derhalve het beginsel dat de lidstaat van ontvangst de toezichtfunctie van de lidstaat van uitzending erkent wat de televisie-uitzendingen van de onder diens bevoegdheid vallende omroeporganisaties betreft. Artikel 2 bis, lid 1, van de richtlijn bepaalt immers dat de lidstaten de vrijheid van ontvangst waarborgen en niet de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten belemmeren om redenen die binnen de door de richtlijn gecoördineerde gebieden vallen.
- 36 Dienaangaande heeft het Hof erop gewezen dat het toezicht op de naleving van het op televisie-uitzendingen toepasselijke recht van de lidstaat van uitzending en van de bepalingen van de richtlijn enkel toekomt aan de lidstaat van uitzending, en dat de lidstaat van ontvangst niet gerechtigd is, dienaangaande zijn eigen toezicht uit te oefenen om redenen die binnen de door de richtlijn gecoördineerde gebieden vallen (zie in die zin arrest van 10 september 1996, Commissie/België, C-11/95, Jurispr. blz. I-4115, punten 34 en 86, en arrest De Agostini en TV-Shop, reeds aangehaald, punt 27).
- 37 Uit het niet-uitputtende karakter van de richtlijn met betrekking tot de gebieden die de openbare orde, de goede zeden, of de openbare veiligheid raken, volgt evenwel dat een lidstaat vrij blijft om algemeen geldende voorschriften betreffende die gebieden toe te passen op activiteiten van omroeporganisaties op zijn grondgebied, voor zover die voorschriften niet de eigenlijke doorgifte op zijn grondgebied van televisie-uitzendingen uit een andere lidstaat belemmeren en geen voorafgaande controle van die uitzendingen invoeren.

Uitlegging van artikel 22 bis van de richtlijn

- 38 Gelet op de in casu aan het Hof voorgelegde vraag, of de verbodsgrond ontleend aan een handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moet worden geacht te vallen onder het begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit” als bedoeld in de richtlijn en dus behoort tot de door de richtlijn gecoördineerde gebieden, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de richtlijn de in artikel 22 bis vermelde begrippen niet definieert.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen bovendien in de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijnen 89/552 en 97/36 geen relevante aanwijzingen worden gevonden aangaande de betekenis en de draagwijdte van het begrip „aansporing tot haat”, en bevestigt de totstandkomingsgeschiedenis dat de Uniewetgever in artikel 22 bis van de richtlijn heeft willen voorzien in een verbodsgrond gebaseerd op de openbare orde die zich onderscheidt van de gronden die met name ter bescherming van minderjarigen zijn bedoeld.
- 40 Hieruit volgt dat de draagwijdte van artikel 22 bis van de richtlijn moet worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van de in dat artikel gebezigde termen, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de richtlijn (zie arrest van 10 maart 2005, *easyCar*, C-336/03, Jurispr. blz. I-1947, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Met betrekking tot de woorden „aansporing” en „haat” dient te worden opgemerkt dat zij slaan op, enerzijds, een handeling die beoogt een bepaald gedrag te beïnvloeden, en anderzijds, een vijandigheid jegens of afwijzing van een groep personen.

- 42 Bijgevolg beoogt de richtlijn met het gebruik van het begrip „aansporing tot haat” in de weg te staan aan om het even welke ideologie die de menselijke waarden niet eerbiedigt, en met name aan initiatieven tot verheerlijking van terroristisch geweld tegen een bepaalde gemeenschap van personen.
- 43 Wat het begrip handelen in strijd met „het begrip tussen de volkeren” betreft, zij opgemerkt dat, zoals gezegd in punt 25 van het onderhavige arrest, Mesopotamia Broadcast en Roj TV volgens de verwijzende rechter een rol spelen in het aanzetten tot gewelddadige confrontaties tussen personen van de Turkse en de Koerdische volksgroep in Turkije en in het verscherpen van de spanningen tussen de in Duitsland wonende Turken en Koerden, en aldus handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren.
- 44 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat een dergelijke handelwijze onder het begrip „aansporing tot haat” valt.
- 45 Zoals de advocaat-generaal in de punten 88 en 89 van zijn conclusie heeft benadrukt, moet de naleving van het in artikel 22 bis van de richtlijn vermelde voorschrift van openbare orde bijgevolg worden getoetst door de autoriteiten van de lidstaat onder wiens bevoegdheid de betrokken televisieomroeporganisatie valt, los van de aanwezigheid van de betrokken etnische of culturele gemeenschappen op het grondgebied van deze lidstaat. De toepassing van het in dat artikel opgenomen verbod hangt immers niet af van de mogelijke gevolgen van de betrokken uitzending in de lidstaat van uitzending of een lidstaat in het bijzonder, maar alleen van de vraag of de in deze bepaling bedoelde twee factoren aanwezig zijn, namelijk een aansporing tot haat en een op ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit gebaseerde grond.
- 46 Uit hetgeen voorafgaat volgt derhalve dat artikel 22 bis van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel toepassing vindt op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het in dat artikel vermelde begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit”.

De in geding zijnde beschikking in het licht van het arrest De Agostini en TV-Shop

- 47 Om de verwijzende rechter in staat te stellen het aan hem voorgelegde geschil te beslechten in het licht van de hierboven gegeven uitlegging van artikel 22 bis van de richtlijn, dient te worden verwezen naar het reeds aangehaalde arrest De Agostini en TV-Shop, waarin het ging over de verhouding tussen de bepalingen van de richtlijn die verband houden met televisiereclame en sponsoring, en nationale bepalingen die niet specifiek betrekking hebben op de uitzending en de distributie van programma's.
- 48 In de punten 33 en 34 van voormeld arrest heeft het Hof erop gewezen dat ofschoon in de richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten de vrijheid van ontvangst waarborgen en de doorgifte op hun grondgebied van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten niet belemmeren om redenen die verband houden met televisiereclame en sponsoring, daar evenwel niet uit volgt dat de toepassing van dergelijke bepalingen, volledig en automatisch is uitgesloten. Zo staat de richtlijn in beginsel niet in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die algemeen de bescherming van de consumenten op het oog heeft, zonder evenwel de televisie-uitzendingen te onderwerpen aan een tweede controle naast die welke de lidstaat van uitzending dient te verrichten.
- 49 In punt 38 van dat arrest heeft het Hof tevens gepreciseerd dat de richtlijn er niet aan in de weg staat, dat een lidstaat krachtens een algemene regeling betreffende de bescherming van de consumenten tegen misleidende reclame, jegens een adverteerder maatregelen neemt wegens een vanuit een andere lidstaat uitgezonden televisiereclame, mits het eigenlijke op zijn grondgebied doorgeven van uit die andere lidstaat afkomstige televisie-uitzendingen daardoor niet wordt belet.

- 50 Deze redenering geldt ook voor regelingen van een lidstaat die niet specifiek betrekking hebben op de uitzending en de distributie van programma's, en die algemeen de openbare orde op het oog hebben, doch het eigenlijke op zijn grondgebied doorgeven van uit een andere lidstaat afkomstige televisie-uitzendingen niet beletten.
- 51 Dienaangaande blijkt uit het door de verwijzende rechter aan het Hof medegedeelde dossier en uit de toelichting van de Duitse regering tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof dat het Vereinsgesetz niet specifiek betrekking heeft op de televisieomroeporganisaties en evenmin op de uitzending en de distributie van televisieprogramma's als zodanig, maar in het algemeen de activiteiten van verenigingen betreft. Bovendien bevat het dispositief van de beschikking van de federale minister van Binnenlandse Zaken van 13 juni 2008, die op die wet gelezen in samenhang met het Grundgesetz is gebaseerd, elf bestanddelen. In het bijzonder blijkt uit die beschikking dat de exploitatie van de televisiezender Roj TV door Mesopotamia Broadcast afbreuk deed aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren, dat Mesopotamia Broadcast niet meer door middel van de zender Roj TV actief mocht zijn binnen de geografische werkingssfeer van het Vereinsgesetz, dat de activiteit van Roj TV afbreuk deed aan de bevordering van het begrip tussen de volkeren, dat de televisiezender Roj TV niet meer actief mocht zijn binnen de geografische werkingssfeer van het Vereinsgesetz, en dat die zender verboden was binnen de geografische werkingssfeer van die wet.
- 52 De Duitse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen alsook ter terechtzitting met name aangevoerd dat hoewel alle activiteiten van de in geding zijnde omroeporganisatie als gevolg van de beschikking van de federale minister van Binnenlandse Zaken van 13 juni 2008 in Duitsland verboden waren, deze lidstaat echter niet in staat is de eventuele repercussies in Duitsland van in het buitenland geproduceerde televisie-uitzendingen te voorkomen. Bijgevolg is de ontvangst en het privégebruik van het programma van Roj TV niet verboden en in de praktijk nog steeds feitelijk mogelijk. In het bijzonder heeft die lidstaat erop gewezen dat het op zijn grondgebied doorgeven van uit Denemarken afkomstige, door die organisatie geproduceerde televisie-uitzendingen weliswaar niet wordt verhinderd, maar dat elke op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland door of ten gunste van Roj TV georganiseerde activiteit

onrechtmatig is als gevolg van het activiteitenverbod dat bij de beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 13 juni 2008 is opgelegd. In Duitsland bestaat er derhalve een verbod op de productie van uitzendingen, op de organisatie van evenementen waarbij uitzendingen van Roj TV publiekelijk worden vertoond, met name in een stadion, alsook op ondersteunende activiteiten die in Duitsland plaatsvinden.

53 Maatregelen zoals die welke in het vorige punt zijn vermeld, vormen in beginsel geen belemmering voor het eigenlijke doorgeven van uitzendingen, maar het staat aan de verwijzende rechter om te bepalen welke concrete gevolgen de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde beschikking tot oplegging van een verbod heeft voor de televisie-uitzendingen die verzoeksters in de hoofdgedingen vanuit een andere lidstaat verzichten, en daarbij dient hij na te gaan of dit verbod het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van die uitzendingen niet belet.

54 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 22 bis van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel van toepassing is op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit”. Dit artikel staat er niet aan in de weg dat een lidstaat krachtens een algemene wettelijke regeling, zoals het Vereinsgesetz maatregelen vaststelt ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, mits deze maatregelen geen beletsel vormen voor het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van de televisie-uitzendingen welke die organisatie vanuit de andere lidstaat verricht, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

Kosten

- 55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 22 bis van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997, moet aldus worden uitgelegd dat omstandigheden zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarop een nationale rechtsregel van toepassing is op grond waarvan het verboden is te handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, moeten worden geacht te vallen onder het begrip „aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit”. Dit artikel staat er niet aan in de weg dat een lidstaat krachtens een algemene wettelijke regeling, zoals de wet op het publieke verenigingsrecht (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts) van 5 augustus 1964, zoals gewijzigd bij artikel 6 van de wet van 21 december 2007, maatregelen vaststelt ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde televisieomroeporganisatie, en daarbij als reden aanvoert dat de activiteiten en de doelstellingen van deze organisatie in strijd zijn met het verbod van handelen in strijd met de bevordering van het begrip tussen de volkeren, mits deze maatregelen geen beletsel vormen voor het eigenlijke doorgeven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst van de televisie-uitzendingen welke die organisatie vanuit de andere lidstaat verricht, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

ondertekeningen